

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS

VUODELTA 2005



HELSINKI 2006

K 15/2006 vp

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN

KERTOMUS

**OIKEUSKANSLERIN VIRKATOIMISTA JA LAIN
NOUDATTAMISTA KOSKEVISTA
HAVAINNOISTA**

ANNETTU

VUODELTA 2005



HELSINKI 2006

ISSN 0356-3200

EDITA PRIMA OY, HELSINKI 2006

EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Suomen perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti kunnioittavasti annan Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2005.

Kertomusvuonna oikeuskanslerin virkaa on hoitanut allekirjoittanut, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Paavo Nikula.

Apulaisoikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori, varatuomari Jaakko Jonkka. Apulaisoikeuskansleri on estyneenä ollessani hoitanut oikeuskanslerin tehtäviä. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö, varatuomari Nils Wirtanen on hoitanut kertomusvuoden aikana sijaisen tehtäviä yhteensä 83 päivää.

Kertomuksessa on selostettu oikeuskanslerin toimintaa pääasiallisesti eri toimintamuotojen mukaisesti. Eri jaksoihin on sisällytetty kunkin toimintalohkon yleiskuvaus ja selostus toimintaa koskevista säännöksistä sekä samalla kerrottu toiminnasta johtuneet toimenpiteet ja siinä tehdyt havainnot.

Oikeuskanslerinviraston toiminnan yleiskatsauksen jälkeen on selostettu oikeuskanslerin

toimintaa valtioneuvostossa. Tässä jaksossa tarkastellaan myös yleisesti ylimpien valtioiden toimivaltasuhteita. Seuraavassa jaksossa on käsitelty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa. Valtionhallinnon laillisuusvalvontaa koskevien jaksosten rakennetta on aikaisempiin kertomuksiin verrattuna muutettu. Kertomuksessa on seurattu toimintaa toimialoittain ministeriöiden toimialajaon mukaan. Valtionhallintoa koskevien jaksosten jälkeen on kunnallis- ja muun itsehallinnon laillisuusvalvontaa koskeva jakso. Myös asianajajalaitoksen valvonnasta on otettu oma jaksonsa.

Laillisuusvalvontaa koskevien jaksosten jälkeen on erikseen esitetty eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja ja muita kannanottoja, joilla on katsottu olevan yleistä ja periaatteellista merkitystä ja joita ei ole sijoitettu kertomuksen aikaisempien jaksosten yhteyteen.

Viimeisessä jaksossa on tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta.

Kertomuksen lopussa on oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset, asiahakemisto sekä luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta.

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2006

Oikeuskansleri **Paavo Nikula**

Kansliapäällikkö *Nils Wirtanen*

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3	4 Valtionhallinnon laillisuusvalvonta	55
1 Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan	9	Eduskunnan toimiala	55
Tehtävät	9	Tasavallan presidentin kanslian toimiala	55
Valtioneuvoston valvonta	9	Valtioneuvoston kanslian toimiala	55
Lausuntojen antaminen	9	Ratkaisuja	55
Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta	9	Ulkoasiainministeriön toimiala	57
Syyttäjän tehtävät	10	Yleistä	57
Kanteluasioiden tutkiminen	10	Oikeusministeriön toimiala	57
Rangaistustuomioiden tarkastus	10	Yleistä	57
Asianajajien valvonta	10	Lausunnot ja esitykset	58
Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako	11	Ratkaisuja	66
Lukumäärätietoja	11	Ministeriö	66
Kansainvälinen yhteistyö ja vierailut	11	Tietosuojavaltuutetun toimisto	67
Muu toiminta	13	Tuomioistuimet	67
Talous	13	Purkuesitys korkeimmalle oikeudelle ..	76
Koulutus	13	Rangaistustuomioiden tarkastaminen ..	76
Viestintä	14	Rangaistustuomioiden tarkastamisesta aiheutuneet purkuesitykset	80
Organisaatio ja henkilöstö	15	Syyttäjät	80
2 Oikeuskansleri valtioneuvostossa	16	Ulosotto	81
Yleistä	16	Valtion oikeusaputoimistot	82
Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ..	17	Tuomarivalintalautakunta	82
Esittelylistojen tarkastaminen	18	Toimialaa koskevat tarkastukset	82
Tarkastuksen kohteista	19	Sisäasiainministeriön toimiala	83
Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä	20	Yleistä	83
Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa	28	Lausunnot ja esitykset	85
Tarkastamiseen liittyviä ratkaisuja	29	Ratkaisuja	87
Kirjalliset lausunnot ja esitykset	31	Ministeriö	87
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa ..	38	Poliisitoimi	89
3 Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta	39	Pelastustoimi	96
Yleistä	39	Maistraatit ja muut tahot	98
Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa	41	Toimialaa koskevat tarkastukset	98
Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnassa	43	Puolustusministeriön toimiala	100
Ratkaisuja	44	Yleistä	100
		Lausunto	100
		Toimialaa koskeva tarkastus	101
		Valtiovarainministeriön toimiala	101
		Yleistä	101
		Ratkaisuja	102
		Ministeriö	102
		Verohallinto	103

	Sivu		Sivu
Tullihallinto	103	Sosiaali- ja terveyshallinto	128
Toimialaa koskeva tarkastus	104	Terveydenhuolto	133
Opetusministeriön toimiala	104	Ympäristöhallinto	134
Yleistä	104	Tarkastukset	137
Ratkaisuja	105	Ahvenanmaan itsehallinto	138
Ministeriö	105		
Maa- ja metsätalousministeriön toimiala	105	6 Asianajajalaitoksen valvonta	140
Yleistä	105	Yleiskatsaus	140
Ratkaisuja	106	Asianajajaliiton jäsenyys	140
Ministeriö	106	Asianajajan velvollisuudet ja hyvä	
Maanmittaus	108	asianajajatapa	140
Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala	108	Valvonta-asiat	140
Yleistä	108	Valvontajärjestelmä	140
Ratkaisuja	108	Valvontajärjestelmän toiminta	141
Viestintävirasto	108	Kurinpidolliset seuraamukset	141
Ratahallintokeskus	109	Tiedot virallisilta syyttäjiltä	142
Kauppa- ja teollisuusministeriön toimiala	109	Oikeuskanslerin valvonta	142
Yleistä	109	Sovellettavista säännöksistä ja	
Ratkaisuja	109	valvontamenettelystä	142
Ministeriö	109	Asianajajien menettelyä koskevat	
Kuluttajavalituslautakunta	110	kantelut	142
Toimialaa koskevat tarkastukset	111	Valvontamenettelyn käynnistäminen	143
Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala	112	Julkiset oikeusavustajat	143
Yleistä	112	Tilastot	144
Lausunnot ja esitykset	112		
Ratkaisuja	113	7 Eräitä oikeuskanslerinvirastossa syntyneitä	
Ministeriö	113	asiakirjoja	145
Sosiaalivakuutus	114	Suuronnettomuuden tutkintalautakunnan	
Toimialaa koskeva tarkastus	115	jäsenten esteellisyys	145
Työministeriön toimiala	115	Kansliapäällikkökokouksen ja valmius-	
Yleistä	115	päällikkökokouksen sekä erityisesti	
Ratkaisuja	115	niiden puheenjohtajan oikeudellisesta	
Ministeriö	115	asemasta	148
Työvoimapalvelut	116	Valtion vakuusrahaston valtuuston	
Toimialaa koskevat tarkastukset	117	oikeudellisesta asemasta	152
Ympäristöministeriön toimiala	118	Esitys valeavioliittoa koskevan tuomion	
Yleistä	118	purkamiseksi	153
Ratkaisuja	118	Esitys työtuomioistuimen puheenjohtajina	
Ministeriö	118	toimivien tuomarien virkojen vakinaista-	
Ympäristölupavirastot	120	miseksi	155
		Ministeriön menettely veripalvelulakia	
5 Kunnallis- ja muun itsehallinnon laillisuus-		koskevan esittelylistan laatimisessa	157
valvonta	121	Valtion ylimmän virkamiesjohdon valinta-	
Yleistä	121	menettelyä koskevan lainsäädännön uudista-	
Kunnallishallinto	122	minen	159
Yleishallinto	122	Korruption ja vieraanvaraisuuden rajan-	
Opetushallinto	126	vetoa	166

	Sivu		Sivu
Huostaanotettujen lasten perusopetuksen toteutuminen	167	LIITTEET 1–6:	
Syytemääräys käräjäoikeuden laamannin epäillyn virkarikoksen johdosta	171	Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa kos- kevat säännökset ja määräykset	187
Eesitys elatusapulain tarkistamiseksi.....	174	ASIAHAKEMISTO 2005	200
Kunnan maksusitoumusasiakkaiden lääke- ja hoitotarvikeostojen kilpailuttaminen	176	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2005.....	206
8 Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta	184		

1 Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan

Tehtävät

Suomen perustuslain 10 luvussa säädetään oikeuskanslerin tehtävistä ja keskeisistä toimivaltuuksista. Siinä mainitaan myös apulaisoikeuskansleri ja tämän sijainen, joista on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista on säädetty.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) sisältää säännökset oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan toteuttamistavoista, asioiden ottamisesta tutkittaviksi ja niiden selvittämisestä sekä kysymykseen tulevista toimenpiteistä, oikeuskanslerin oikeudesta saada virka-apua ja tietoja, oikeuskanslerin päätösvallan käyttämisestä sekä perussäännökset oikeuskanslerinvirastosta ja eräitä muita säännöksiä.

Lain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta. Yksityiskohtaisemmat määräykset oikeuskanslerinviraston organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden ratkaisemisesta oikeuskanslerinvirastossa annetaan oikeuskanslerin vahvistamassa työjärjestyksessä. Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset ovat kertomuksen liitteinä (liitteet 1–6).

Valtioneuvoston valvonta

Oikeuskanslerin tulee perustuslain mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Hänen tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Hänen läsnäolonsa ei ole kuitenkaan valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksenteon oikeudellinen edellytys. Käytännössä oikeuskansleri tai hänen tehtäviään hoitava on aina läsnä näissä istunnoissa.

Perustuslaissa ja sitä eräiltä osin täydentävissä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa säädetään niistä toimenpiteistä, joihin oikeuskansleri valvontaa suorittaessaan voi ryh-

tyä. Käytännössä valvonnan painopiste on ennakollisessa valvonnassa, joka tapahtuu siten, että oikeuskansleri etukäteen tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen ratkaisuehdotusten esittelylistoja liitteineen. Valvonnan piiriin kuuluvat myös EU-asioita koskevat valtioneuvoston eduskunnalle lähettämät kirjelmät. Tässä tarkoitettujen asioiden valmistelu oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä.

Valtioneuvoston valvontaa on selostettu tarkemmin kertomuksen 2. jaksossa.

Lausuntojen antaminen

Edelliseen valvontatehtävään liittyy läheisesti lausuntojen antaminen. Perustuslain mukaan oikeuskanslerin on pyydettyessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Lausuntopyynnöt tulevat useimmiten ministeriöiden taholta. Lausunnot annetaan yleensä kirjallisesti, mutta joissakin tapauksissa myös suullisina kannanottoina.

Perustuslaissa tarkoitettujen lausuntojen lisäksi oikeuskanslerilta pyydetään muiden lausunnonantajatahojen tavoin lausuntoja erilaisista säädösvalmisteluhankkeista, erityisesti rikos-, prosessi-, hallinto- ja valtiosääntöoikeuden alalta. Lausunnon antaminen on tällöin oikeuskanslerin harkinnassa. Lausunto on pyritty antamaan erityisesti laillisuusvalvonnan kannalta tärkeistä säädösvalmisteluhankkeista.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

Perustuslain mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on myös valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Käytännössä velvoite otetaan huomioon kaikilla tehtäväalueilla, sekä valtioneuvoston ja muuta valvontaa koskevilla asioilla että kanteluasioissa ja

harkittaessa asioiden ottamista oma-aloitteisesti tutkittaviksi.

Ihmisoikeusvalvonta perustuu Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sopimusmääräyksiin. Tämä tarkoittaa erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyä yleissopimusta eli Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusta, mutta myös alaltaan rajoitetumpia yleissopimuksia, jotka koskevat esimerkiksi syrjinnän poistamista tai lapsen oikeuksia.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistusta koskeneessa mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) lausunut, että asianomaisten laillisuusvalvojien – oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen – vuosittaisiin toimintakertomuksiin sisällytetään oma jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Tämä asiakokonaisuus on sijoitettu kertomuksen 3. pääjaksoksi.

Syyttäjän tehtävät

Oikeuskansleri on erityissyyttäjä laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa, joita ovat ennen muuta virkarikosasiat. Oman alaryhmänsä näistä muodostavat tuomareiden tekemiksi epäilty virkarikokset, jotka mainitaan erikseen perustuslaissa. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Tuomareiden epäiltyjen virkarikosten käsittelyä oikeuskanslerinvirastossa selostetaan jäljempänä jaksossa 4 s. 57.

Valtakunnansyyttäjä toimii ylimpänä syyttäjänä, jonka tehtävänä on muun muassa syyttäjätoiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta. Valtakunnansyyttäjän tehtäviin liittyvät kanteluasiat siirretään hänen käsiteltäväksi. Kertomusvuoden aikana siirrettiin 3 kanteluasiata.

Kanteluasioiden tutkiminen

Viranomais- ja muun julkistoiminnan laillisuutta oikeuskansleri valvoo muun muassa käsittelemällä tähän toimintaan kohdistuvia kanteluja. Yksityiset henkilöt tai yhteisöt voivat kannella oikeuskanslerille, jos he katsovat, että

oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluva henkilö, viranomaisen tai muu yhteisö on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Kanteluja saapui vuonna 2005 yhteensä 1 186.

Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä. Koska vanhentumisaika ei ole ehdoton, se ei estä niiden asioiden tutkimista, jotka pidemmästäkin ajasta huolimatta vaativat selvittämistä asian vakavuuden tai luonteen vuoksi. Selostetun säännöksen nojalla jätettiin vuonna 2005 kantelu tutkimatta 16 tapauksessa.

Oikeuskanslerinvirastoon on kertomusvuonna tullut myös lukuisia yksityishenkilöiden puhelintiedusteluja erilaisista asioista. Yksityishenkilöt ovat tehneet tiedusteluja omissa asioissaan sekä sivullisina ajankohtaisista asioista. Neuvoja annetaan oikeuskanslerin toimivallasta sekä oikeuskanslerille tehtävien kantelujen vireillepanosta ja käsittelystä. Jos asia ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan, pyritään neuvomaan, mille viranomaiselle tai taholle asia kuuluu. Oikeuskanslerin toimivaltaan kuulumattomat tiedustelut ovat koskeneet muun muassa pankkien ja muiden rahoitusmarkkinoilla toimivien menettelyä sekä muita yksityisoikeudellisia kysymyksiä.

Rangaistustuomioiden tarkastus

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa säädetään, että oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomioita koskevia ilmoituksia. Tätä tarkastustehtävää varten virastoon lähetetään tuomioita koskevia päätös- ja täytäntöönpanoasiakirjoja, joiden tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä on tarkemmin kerrottu tuomioistuinten toimintaa koskevassa kohdassa sivulla 76.

Asianajajien valvonta

Oikeuskanslerin tehtävästä valvoa asianajajia säädetään asianajajista annetussa laissa. Valtio-

neuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa on viittaus sanottuun lakiin. Asianajajiin kohdistunut valvonta muodostuu Suomen Asianajajaliiton hallituksen valvonta-asioissa ja palkkioritaasioissa tekemien päätösten tarkastamisesta, johon kuuluu muutoksenhakemisen harkinta, sekä asianajajia koskevien kantelujen tutkimisesta.

Asianajajien valvonnasta on kerrottu jäljempänä kertomuksen 6. jaksossa.

Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta säädetään laissa (ns. tehtävienjakolaki).

Laissa luetellaan asiat, jotka oikeuskansleri siirtää eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäviksi, jollei oikeuskansleri katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi, että asia ratkaistaan oikeuskanslerinvirastossa. Pääsääntöisesti siirrettäviä asioita ovat: 1) puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat, 2) pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöön ottamista tai muuta vapauden riistoa koskevat asiat samoin kuin 3) asiat, jotka koskevat vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Myös vankien ja muiden vapautta vailla olevien tekemät kantelut kuuluvat siirrettäviin asioihin. Sen sijaan valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat eivät kuulu oikeusasiamiehelle siirrettäviin myöskään puolustusministeriön osalta.

Tehtävienjakolain nojalla oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muun asian, jos siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua.

Kertomusvuonna siirrettiin oikeusasiamiehelle kaikkiaan 53 kantelua. Oikeusasiamies puolestaan siirsi oikeuskanslerille 3 kanteluasiaa.

Lukumäärätietoja

Seuraavassa tarkastellaan tilastolukujen valossa oikeuskanslerinviraston toimintaa kertomusvuoden aikana (suluissa vuoden 2004 vastaavat luvut).

Kertomusvuoden aikana saapui 1 186 (1 443) kanteluasiaa ja ratkaistiin 1 221 (1 527) kante-

luasiaa. Oikeuskanslerin varsinaisia omia aloitteita otettiin tutkittaviksi 13 (9) ja rangaistustuumioiden tarkastuksen johdosta pantiin vireille 163 (87) asiaa.

Kanteluasioissa tehtiin ns. toimenpideratkaisuja 128 (150). Toimenpideratkaisujen prosentuaalinen osuus tutkittaviksi otetuista kanteluasioista (723) oli 18 % (16 %). Vuonna 2005 tehdyn selvityksen mukaan kaikkien kantelujen ratkaisuaikojen mediaani oli n. 7 (10) viikkoa ja keskiarvo n. 26 (30) viikkoa.

Tuomioistuinten valvontaan liittyvistä, viranomaisten aloitteesta vireille tulleissa asioissa määrättiin kaksi syytettä nostettaviksi. Muihin toimenpiteisiin johti 58 asiaa. Rangaistustuumioita tuli tarkastettaviksi kaikkiaan 7 091 kappaletta.

Kirjallisia lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriöille annettiin 33 (22).

Kertomusvuoden lopussa oli vireillä yhteensä 769 (796) asiaa.

Tilastot kertomusvuoden toiminnasta ovat jaksossa 8.

Kansainvälinen yhteistyö ja vierailut

Kansainvälinen yhteistyö

– Vuoden mittavin kansainväliseen yhteistyöhön liittynyt tapahtuma oli oikeuskansleri Paavo Nikulan ja eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunion 6.–7.6.2005 järjestämä Itämeren maiden laillisuusvalvojien yhteinen seminaari (Overseers of Legality – Baltic Sea Seminar).

Seminaariin osallistuivat järjestäjien ja heidän edustajiensa lisäksi Ruotsin oikeusasiamies ja oikeuskansleri, Viron oikeuskansleri, Tanskan ja Liettuan oikeusasiamiehet sekä laillisuusvalvojia tai heidän edustajiaan Norjasta, Latviasta, Saksasta, Puolasta ja Euroopan oikeusasiamiehen kansliasta.

Eduskunnan tiloissa järjestetyssä seminaarissa käsiteltiin muun muassa vankiloiden ja muiden suljettujen laitosten valvontaa, psykiatriseen hoitoon liittyviä sosiaalisia oikeuksia sekä hyvää hallintoa perusoikeutena EU:ssa.

– Etiopian oikeusasiamies Abai Tekle vieraili oikeuskanslerin luona 7.3.2005. Tapaamiseen osallistui myös ulkoasiainministeriön Afrikan sarvi -tiimin vetäjä Anu Konttinen. Tilaisuudes-

sa keskusteltiin laillisuusvalvontaan ja perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä.

– Korean tasavallan korruption vastaisen komission edustajat ja konsuli Yong-gi Shin Korean tasavallan suurlähetystöstä tapasivat oikeuskanslerin 8.6.2005. Vierailijoille esiteltiin oikeuskanslerinviraston toimintaa.

– Kiinanapulaispääprokuraattori Wang Zhenchuan valtuuskuntineen vieraili oikeuskanslerinvirastossa 14.6.2005. Oikeuskansleri kertoi vierailijoille viraston tehtävistä ja toiminnasta.

– HAUS:n toteuttaman EU-rahoitteisen Bulgarian korruptionvastaisen strategian toimeenpanoa tukevan hankkeen puitteissa 14.6.2005 15-henkinen opintoryhmä virkamiehiä, toimittajia ja kansalaisjärjestöjen edustajia vieraili oikeuskanslerinvirastossa. Viraston yleisesittelyssä esiteltiin oikeuskanslerin toimintaa ylimpänä laillisuusvalvojana.

– Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun toimiston valtuuskunta varajohtaja Markus Jaegerin johdolla tapasi oikeuskanslerin 30.8.2005 valtuuskunnan seurantavierailulla Suomeen (vrt. oikeuskanslerin kertomus 2001, s. 18). Tapaamisessa keskusteltiin ihmisoikeusvaltuutetun Suomea koskevista havainnoista ja suosituksista sekä Suomen toimenpiteistä suositusten johdosta. Esillä oli muun muassa syrjintään, vähemmistöihin ja turvapaikan hakijoihin, siviilipalvelukseen, lasten oikeuksiin, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja ihmiskauppaan liittyviä kysymyksiä.

– Euroopan oikeusasiamiehen yhteistyössä Alankomaiden oikeusasiamiehen kanssa järjestämään seminaariin (The Fifth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States) Haagissa 11.–14.9.2005 osallistuivat oikeuskansleri ja neuvotteleva virkamies Marja Leskinen.

– Unkarin korkeimman oikeuden presidentti Zoltan Lomnicki seurueineen vieraili oikeuskanslerinvirastossa 19.9.2005. Oikeuskansleri kertoi seurueelle viraston tehtävistä ja toiminnasta.

– Viron tuomariliiton (Estonian Lawyers Union) edustajia vieraili oikeuskanslerinvirastossa 23.9.2005. Oikeuskansleri esitteli aluksi vierailijoille viraston toimintaa, minkä jälkeen vierailijat ja oikeuskanslerinviraston henkilökunta tapasivat yhteisessä tilaisuudessa.

– Oikeuskansleri vieraili 16.–21.10.2005 Nigeriassa maan oikeusministerin kutsusta. Vierailunsa aikana hän tapasi Nigerian kansanedustaja- ja oikeuslaitoksen, hallituksen, Abujan yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan sekä Nigerian ihmisoikeuskomission edustajia.

Abujassa oikeuskansleri luennoi Suomen kokemuksista perustuslain valmistelussa (Drafting the Constitution – the Finnish Experience) ja kävi keskustelua muun muassa hyvän hallinnon oikeusperiaatteista, viranomaisten toimintaan kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta sekä sukupuolten tasa-arvoon liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä. Toinen käsitelty aihekokonaisuus oli hallituksen ja eduskunnan välinen yhteistyö ja siinä Suomen EU-jäsenyyden myötä saadut kokemukset.

Vierailut oikeuskanslerinvirastosta

– Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka osallistui XXXVII Asianajajapäivien oikeuspoliittiseen forumiin 14.1.2005. Hän puhui tilaisuudessa forumin teeman aiheesta 'Koveneeko asenneilmapiiri?'.

– Apulaisoikeuskansleri alusti Korkeimman oikeuden syyttäjäpäivillä 24.1.2005 syyttäjän roolista.

– Oikeuskanslerinviraston johto ja henkilökunta osallistui Eduskunnan oikeusasiamies 85 vuotta -juhlaseminaariin eduskunnan uuden lisärakennuksen auditoriossa 8.2.2005.

– Apulaisoikeuskansleri alusti Valtakunnallisen hätäkeskuspäivän seminaarissa Porissa 10.2.2005 laillisuusvalvonnasta.

– Apulaisoikeuskansleri luennoi syyttäjien peruskoulutustilaisuudessa 8.3.2005 näytön arvioinnista.

– Oikeuskansleri Paavo Nikula puhui Kurojen liiton 100-vuotisjuhlavuoden yhteydessä järjestetyssä Kumppanuusfoorumissa 7.4.2005 perusoikeuksista ja julkisen vallan velvoitteista.

– Oikeuskansleri piti juhlapuheen Lauttasaaressa yhteiskoulun 60-vuotisjuhlassa 21.4.2005. Puheessaan hän käsitteli koulujen historian oppikirjojen näkemyksiä Suomen menneisyydestä ja historiatietoisuutta.

– Apulaisoikeuskansleri osallistui Helsingin hovioikeuspiirin XI tuomaripäivään 27.5.2005.

– Esittelijäneuvos Jaana Hemminki osallistui alustajana työministeriön touko-kesäkuussa 2005 järjestämään kolmeen seminaaritilaisuuteen kertomalla yhdenvertaisuuden valvonnasta osana oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa.

– Oikeuskansleri puhui Keskuskauppakamarin hallituksen kokouksessa 1.6.2005 lainsäädännön valmistelusta.

– Oikeuskansleri piti Vuoden taidekirjan julkistamistilaisuudessa 11.6.2005 puheen aiheesta Kirjakieli ja virkakieli.

– Apulaisoikeuskansleri alusti korruption ja vieraanvaraisuuden välisestä rajanvedosta ministeriöiden kansliapäällikköjen kokouksessa 29.8.2005. Alustus on luettavissa kertomuksen sivulta 166.

– Oikeuskansleri puhui Lain nojalla ja kansan tuella -kirjan julkistamistilaisuudessa 15.9.2005 kotimaiseen lainkäyttöön liittyneistä tiloista ja rakennuksista aiheenaan Kärjäjäkiviltä oikeuspalatsiin.

– Oikeuskanslerinviraston johto ja henkilökuntaa vieraili 5.10.2005 laamanni Kauko Huttusen kutsusta tutustumassa Helsingin kärjäoikeuden toimintaan ja uusiin tiloihin.

– Oikeuskansleri piti Kuluttajaviraston järjestämässä seminaarissa 8.11.2005 esitelmän aiheesta Palvelutarjonta kuluttajille – pelisäännöt kaikille.

– Oikeuskansleri puhui Naisjuristit – Kvinnliga Jurister ry 60 vuotta -juhlaseminaarissa Helsingin yliopistossa aiheenaan yleisen äänioikeuden satavuotinen historia.

– Oikeuskansleri esitelmöi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15-vuotisjuhlaseminaarissa 18.11.2005. Esityksen aiheena oli kuluneet 15 vuotta, joiden aikana Suomi on ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolena.

– Oikeuskansleri osallistui opetus- ja työministeriön Suomi eteenpäin ilman syrjintää- kampanjan järjestämään Moninaisuuspäivän konferenssiin 9.12.2005. Konferenssin aiheena oli Tulevaisuuden työpaikka. Nikula piti tilaisuuden avauspuheenvuoron, jossa hän käsitteli perus- ja ihmisoikeuksia erityisesti yhdenvertaisuuden ja syrjinnän estämisen näkökulmasta.

Vierailut oikeuskanslerinvirastoon

– Helsingin lautamiesyhdistys ry:n jäseniä tutustui oikeuskanslerinviraston toimintaan 24.1.2005.

– Yksityisalojen lakimiehet ry:n jäseniä kävi tutustumiskäynnillä oikeuskanslerinvirastossa 28.1.2005.

– Valtakunnansyyttäjänviraston apulaissyttäjäkoulutuksen osanottajat tutustuivat viraston toimintaan apulaisoikeuskanslerin vieraina 14.3.2005.

– Eduskunnan lainsäädäntösihteereitä vieraili oikeuskanslerin luona 16.5.2005.

– EU-avustajia eri ministeriöistä kävi tutustumassa oikeuskanslerinviraston toimintaan 20.9.2005.

– Helsingin kärjäoikeuden auskultantteja vieraili oikeuskanslerinvirastossa 3.10.2005.

Muu toiminta

Talous

Valtion talousarviossa oikeuskanslerinviraston määräraha on 23. pääluokan 03. luvussa. Vuodelle 2005 viraston toimintamenoihin oli talousarviossa ja lisätalousarviossa myönnetty yhteensä 2 805 000 euroa (siirtomääräraha 2v.). Momentin määrärahasta ja edelliseltä vuodelta siirtyneestä määrärahasta käytettiin palkkauksiin 2 149 323 euroa. Muihin toimintamenoihin käytettiin 483 219 euroa. Viimeksi mainituista menoista suurimmat erät muodostivat viraston toimitilojen vuokrat 227 534 euroa, painatuspalvelut 28 075 euroa, ilmoitus-, mainos- ja markkinointipalvelut 23 419 euroa ja käännöspalvelut 23 073 euroa.

Valtioneuvoston kanslia hoitaa osittain oikeuskanslerinviraston kirjanpito- ja maksustehtävät. Valtioneuvoston kanslian taloussääntö sisältää oikeuskanslerinvirastoa koskevia määräyksiä, jotka oikeuskansleri on hyväksynyt. Taloussäännön mukaan viraston osastoille osoitetaan määrärahoja, joiden käytöstä päättää osastopäällikkö.

Oikeuskanslerinviraston käytössä on Raintance- taloushallintojärjestelmä, jota käytetään budjetin suunnitteluun ja määrärahojen käytön seurantaan ja tietojen siirtoon valtioneuvoston kanslialle. Lisäksi vuoden 2005 alusta lukien on otettu käyttöön taloushallinnon tositteiden paperittomaan käsittelyyn ja digitaaliseen arkistointiin tarkoitettu Rondo- ohjelma.

Koulutus

Kertomusvuonna viraston henkilöstön koulutus perustui oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutussuunnitelmaan, johon sisältyivät koulutuksen yleiset periaatteet sekä vuoden 2005 koulutussuunnitelma. Oikeuskansleri oli 7.2.2005 hyväksynyt suunnitelman.

Oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutuksen tavoitteena on

– turvata toiminnan tehokkuus, jatkuvuus ja henkilöstön ammatillinen pätevyys

– parantaa toiminnan tuloksellisuutta

- edistää organisaation kehittämistä ja uudistusalltiutta
- tukea henkilöstön itsensä kehittämistä ja urakehitystä sekä
- tukea henkilökiertoa.

Koulutustarpeita luovat oikeudellisen ja muun ammattitaidon kehittäminen eri tehtäväsektoreilla, oikeuskanslerinviraston kehittämissuunnitelmat ja hallinnon yleiset kehittämispyrkimykset, viraston toiminnan kannalta olennaisten tieteenalojen tutkimuksen seuraaminen ja tutkimustulosten hyödyntäminen, automaattisen tietojenkäsittelyn ja muiden työskentelytapojen kehittäminen, henkilöstöhallinnon kehittäminen ja turvallisuuskysymykset. Suomen EU-jäsenyyteen liittyvät oikeudelliset kysymykset ja kansainvälistyminen ovat muodostuneet merkittäväksi erityisasiantuntemusta edellyttäväksi asiaryhmäksi. Koska perustuslaissa oikeuskanslerin tehtäväksi on asetettu valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista, on pyritty hyödyntämään tätä aihepiiriä koskevaa koulutustarjontaa. Koulutuksen painopistealueiden määrittelyssä on lähtökohtana pidetty oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa esitettyjä avaintulosalueita ja kehittämishankkeita.

Oikeuskanslerinvirasto on itse järjestänyt koulutusta yhdenvertaisuuslaista, eräistä perustuslain erityiskysymyksistä, esitutkinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta sekä ulosottolain uudistuksen nykyvaiheesta.

Viestintä

Oikeuskanslerinviraston ulkoisen viestinnän tehtävänä on välittää tietoa viraston toiminnasta luotettavasti, ymmärrettävästi ja tehokkaasti. Viestinnässä noudatettavat käytännöt ja periaatteet on kirjattu oikeuskanslerin hyväksymään viestintäsuunnitelmaan. Sen mukaan hyvä palvelu, tasapuolisuus ja avoimuus ovat viestinnässä keskeisessä asemassa.

Viestintää toteutettiin kertomusvuonna antamalla yleisölle, joukkoviestimille ja viranomaisille tietoa oikeuskanslerin toiminnasta, päätöksistä ja kannanotoista. Käytännössä viraston ulkopuolelle suuntautuvaan viestintään kuuluivat lähinnä tiedotteet ja vuosikertomus, sekä internetin, puhelimen ja sähköpostin välityksellä tapahtuva viestintä.

Kesäkuussa virasto järjesti yhteistoiminnassa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kanssa Itämeren alueen laillisuusvalvojien seminaarin,

jonka toteuttamiseen viestintä aktiivisesti osallistui. Tarvittaessa tiedottaja on myös osallistunut virastoon tehtyjen vierailujen hoitamiseen.

Oikeuskanslerin kertomuksen valmistelu on eräs viestinnän keskeisimmistä tehtävistä. Suomen perustuslain mukaan oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Kertomuksella on merkitystä myös viranomaistoiminnan ohjaamisessa, sillä se sisältää selostukset vuosittaisista eri viranomaisiin kohdistuneista toimenpideratkaisuista.

Vuoden aikana kertomuksen rakenne uudistettiin. Tarkoituksena oli selkeyttää ja yksinkertaistaa kertomusta ja samalla myös parantaa sen luettavuutta ja käytettävyyttä. Nyt käsillä olevassa kertomuksessa käydään ensin edellisvuosien tapaan läpi viraston toimintaa yleisesti koskevat asiat, sitten seuraavat valtioneuvoston valvontaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa koskevat jaksot. Ensimmäistä kertaa asiat on sen jälkeen jaoteltu ministeriökohtaisesti toimialoittain. Uudistuksen lähtökohtana oli myös se, että näin eri toimialojen virkamiesten on helpompi löytää toimialakohtaisesti viraston antamat kannanotot.

Vuosikertomus annetaan suomen- ja ruotsinkielisenä eduskunnalle ja valtioneuvostolle syksyisin, kun eduskunta aloittaa istuntokautensa. Se jaetaan myös suurelle osalle tuomioistuimia, oikeus- ja muuta hallintoa, oikeustoimittajille, yliopistojen oikeustieteellisille tiedekunnille, osalle yleisiä kirjastoja sekä muille sidosryhmille. Englanninkielistä lyhennelmää kertomuksesta jaetaan Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston toimielimille, eräille kansainvälisille järjestöille ja yhteistyötahoille sekä lähetystöille.

Kertomusvuonna annettiin 23 tiedotetta. Ne julkistettiin suomen- ja ruotsinkielisinä sähköpostitse joukkoviestimille ja kansalaisjärjestöille, viraston internet-sivuilla, valtioneuvoston mediapalvelussa internetissä sekä valtioneuvoston intranetin tiedotteissa.

Viraston kotisivuilla (www.okv.fi) on perustietoa oikeuskanslerin tehtävistä. Kanteluntekijöitä varten sivuilta on tulostettavissa kantelulomake ja -ohje. Vuosikertomukset eri kieliversioina on päivitetty sivuille vuodesta 1999 lähtien. Vuoden aikana saamenkielisiä sivuja täydennettiin kantelulomakkeella ja -ohjeella. Sivuilta on linkitys Säädöstietopankki Finlexiin (www.finlex.fi), jonne oikeuskanslerin ratkaisuselosteita on tallennettu vuodesta 1988 alkaen. Tietokannan

ajankohtaisuutta parannettiin nopeuttamalla uusien selosteiden tallennusväliä. Finlexiin myös lisättiin ruotsinkielinen oikeuskanslerin ratkaisutietokanta, jonne tallennetaan selosteet ruotsinkielisistä ratkaisuista.

Myös viraston sisäistä viestintää kehitettiin kertomusvuoden aikana. Sisäisen viestinnän onnistumisen seuranta ja kehittämistä varten perustettiin ohjausryhmä. Säännöllisesti julkaittava viikkotiedote otettiin käyttöön. Sisäisestä viestinnästä tehtiin henkilökunnalle kyselytutkimus, jonka perusteella kartoitettiin kokemuksia ja toiveita viestinnän toimivuudesta sen kehittämiseksi paremmin henkilöstön tarpeita vastaavaksi.

Organisaatio ja henkilöstö

Virastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Kansliapäällikkö toimii samalla hallintoyksikön päällikkönä. Kummankin osaston päällikkönä toimii esittelijäneuvos, osastopäällikkönä. Oikeuskanslerille kuuluvaa ratkaisuvalltaa käyttävät oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ovat osastojaon ulkopuolella. Oikeuskansleri määrää virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksikköön.

Yksityiskohtaisemmat määräykset organisaatiosta ja yksikköjen tehtävistä sisältyvät oikeuskanslerinviraston työjärjestykseen. Valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä on käsitellä valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat ja valmistella tähän tehtävään liittyvät lausunnot, käsitellä asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat, kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat ja EU-asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat. Oikeusvalvontaosasto käsittelee kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osastolle, sekä tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasytasiat, rangaistustuomioiden tarkasta-

misen ja valmistelee osaston toimialaan kuuluvat lausunnot sekä avustaa valtioneuvoston valvontaan koskevilla asioilla ja erikseen määrätyissä kansainvälisissä asioissa. Hallintoyksikkö käsittelee viraston sisäistä hallintoa ja taloutta, henkilöstökoulutusta, oikeuskanslerin kertomuksen toimittamista ja viestintää sekä viraston kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

Oikeuskanslerinviraston työjärjestyksessä on tarkempia määräyksiä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin työnjaosta, virkamiesten tehtävistä ja sijaisuuksista, asioiden ratkaisemisesta sekä viraston johtoryhmästä.

Oikeuskanslerinvirastossa oli kertomusvuoden päättyessä henkilökuntaa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin lisäksi seuraavasti: kansliapäällikkö, kaksi esittelijäneuvosta osastopäällikkönä, neljä esittelijäneuvosta, neuvotteleva virkamies, kuusi vanhempaa oikeuskanslerinsihteerää, kolme nuorempaa oikeuskanslerinsihteerää, historianantutkija, henkilöstösihteerä, tiedottaja, informaattikko, viisi osastosihteerää, atk-suunnittelija, kirjaaja, neljä toimistosihteerää, ylivirastomestari, virastomestari ja vahtimestari.

Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa oli kaksi sivutoimista esittelijää sekä ajalla 1.6.-31.8.2005 harjoittelijoina kaksi oikeustieteen ylioppilasta, toinen Helsingin ja toinen Turun yliopistosta.

Kertomusvuoden päättyessä viraston palveluksessa oli kaikkiaan 37 virkamiestä. Henkilöstöstä oli ylempää oikeustieteellistä tutkintoa edellyttävässä virassa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ohella 19 lakimiestä.

Organisatorisesti henkilökunta jakautui seuraavasti: Valtioneuvostoasiain osastossa oli neljä lakimiesesittelijää ja kaksi osastosihteerää. Oikeusvalvontaosastolle oli sijoitettu 12 lakimiesesittelijää, kaksi sivutoimista lakimiesesittelijää ja kolme osastosihteerää. Hallintoyksikössä toimi kansliapäällikön ohella henkilöstösihteerä, tiedottaja, informaattikko, historianantutkija ja yhdeksän muuta virkamiestä.

Luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta on kertomuksen liitteenä.

2 Oikeuskansleri valtioneuvostossa

Yleistä

Oikeuskanslerin tehtävistä on säädetty perustuslain 108 §:ssä. Oikeuskanslerin tehtävistä ensimmäisenä on mainittu velvollisuus valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Perustuslain 108 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin (HE 1/1998 vp) on pitkäaikaiseen käytäntöön perustuen kirjattu, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa on korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta. Tähän liittyy perustuslain 69 §:ssä säädetty oikeuskanslerin asema valtioneuvoston yhteydessä. Perustuslain 111 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Valtioneuvoston laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvat valtioneuvoston yleisistunto sekä ministeriöt ja niiden virkamiehet. Perustuslain 58 §:n mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Tämän vuoksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu erityisesti valtioneuvoston yleisistuntoon ja siellä lopullisesti tai tasavallan presidentille menevinä esityksinä käsiteltäviin asioihin.

Perustuslain 112 §:ssä samoin kuin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 2 §:ssä on erikseen säädetty oikeuskanslerin toimivaltuuksista, jos oikeuskansleri on havainnut valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen. Perustuslain 112 §:ssä säädettyjen päätöksenteon jälkeisten toimivaltuuksien käyttö on ollut oikeuskanslerin valvontakäytännössä hyvin harvinaista. Näiden toimivaltuuksien käyttöä koskeva asia on viimeksi noussut esille oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta koskevan muistutusasian käsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa (PeVM 9.12.2005 nro 9/2005 vp). Perustuslain 112 §:ssä säädettyjen toimivaltuuk-

sien käyttöedellytysten osalta tässä yhteydessä viitataan perustuslakivaliokunnan mainittuun mietintöön. Valtioneuvoston laillisuusvalvonnan painopiste on valtioneuvostossa ja sen yleisistunnossa tasavallan presidentin päätettäviksi tulevien asioiden ennakkolisessa tarkastamisessa niin, että asioihin ja niiden käsittelyyn liittyvät oikeudelliset kysymykset voidaan todeta ja selvittää jo ennen päätöksentekoa.

Valtioneuvoston laillisuusvalvonnan sisällön sekä oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston työn kannalta merkittävin valtioneuvostovalvonnan keino on viikottain toistuva valtioneuvoston esittelylistojen tarkastaminen. Oikeuskanslerin on myös perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin yhtyen voidaan todeta, että näiden tietojen ja lausuntojen antaminen muodostaa edelleenkin tärkeän erityistehtävän oikeuskanslerin toiminnassa. Siinä on kysymys erityisesti valtioneuvoston ja ministeriöiden tarpeesta saada lausunto lain oikeasta tulkinnasta ja varmistaa jo ennakolta toimenpiteidensä lainmukaisuus. Oikeuskanslerilla on perustuslain 108 §:n mukainen velvollisuus antaa näitä kannanottoja ja lausuntoja.

Valtioneuvostovalvontaan liittyvien selvityspyyntöjen tekeminen ja asioiden selvittäminen oikeuskanslerinvirastossa ovat muotomääräyksistä vapaita. Valtioneuvoston laillisuusvalvontaan kuuluvat oikeudelliset kysymykset tulevat oikeuskanslerin selvitettäväksi usein niin, että asianomaiset valtioneuvoston jäsenet tai asioita valmistelevat ministeriön esittelijät saattavat asian valmisteluvaiheessa ilmenneen oikeudellisen kysymyksen selvitettäväksi. Valtioneuvoston esittelyyn tulevia asioita koskeviin tiedusteluihin on annettu oikeudellinen vastaus niin, että asian käsittely ei sen vuoksi viivästy. Tämän vuoksi asia on selvitetty puhelinkeskustelussa tai oikeuskans-

lerin vastaus on ilmoitettu sitä pyytäneelle valtioneuvoston jäsenelle tai ministeriön esittelijälle sähköpostilla. Merkittävämmissä oikeudellisissa kannanottoasioissa on laadittu oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosastolla muistio, joka on toimitettu oikeuskanslerin hyväksynnän jälkeen sitä pyytäneelle. Valtioneuvoston ja ministeriöiden virkamiesten virkatointen lainmukaisuutta valvotaan myös valtioneuvoston ja ministeriöiden menettelyä ja päätöksentekoa koskevien kanteluiden kautta.

Valtioneuvostoasioihin liittyviä lausuntoja ja muita vastauksia on annettu muun muassa ministeriöiden toimivallan jakoa tai muutoin toimivaltaa, valtioneuvoston jäsenten tai esittelijöiden esteellisyyttä, virantäyttömenettelyä sekä asetuksenantovallan laajuutta ja asetusten voimaantuloa koskevissa asioissa sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevien säännöshdotusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Valtioneuvoston yleisistuntoon tai tasavallan presidentin esittelyyn tuleviin asioihin ja niiden käsittelyyn liittyvät merkitykselliset oikeudelliset kysymykset pyritään selvittämään etukäteen siten, että päätöksenteolle ei olisi oikeudellisia esteitä. Ministeriöiden lausunto- ja kannanottopyyntö voi koskea myös ministeriön päätöksellä tai ministeriön asetuksella ratkaistavia yksittäisiä asioita. Myös valtioneuvostoasioissa tehtävät kantelut ovat varsin usein luonteeltaan ennakkollisia, jolloin ne liittyvät johonkin ministeriössä valmistettavaan tai valtioneuvoston käsittelyyn tulevaan yksittäiseen asiaan ja joskus myös esittelyyn tulevaan lainsäädäntöhankkeeseen. Valtioneuvostoasioihin liittyvät kantelut pyritään ratkaisemaan ajallisesti samassa yhteydessä valtioneuvostossa käsiteltävän asian kanssa.

Valtioneuvoston päätöksentekoa koskevista kanteluista voidaan mainita 31.5.2005 annetulla oikeuskanslerin päätöksellä ratkaistut vuoden 2004 tapaninpäivänä sattuneen Kaakkois-Aasian luonnonkatastrofin johdosta asetetun suuronnettomuuksien tutkintalautakunnan puheenjohtajan ja joidenkin jäsenten mahdollista esteellisyyttä ja puolueettomuutta koskevat kantelut (dnrot 34, 47 ja 144/1/2005). Oikeuskanslerin päätös sisältyy tämän kertomuksen 7 osaan.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2005 yhteensä 1 527 asiaa (edellisenä vuonna 1 732). Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 744 (832) päätöstä. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 61 (66) ja tasavallan presidentin esittelyjä 40 (39). Valtioneuvoston ratkaisu-

toimintaan liittyi 53 valtioneuvoston kirjelmää, joilla EU-asioita saatettiin eduskunnan käsiteltäviksi. Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta vaati siten viikoittain huomattavan osan oikeuskanslerin ja häntä avustavien valtioneuvostoasiain osaston esittelijöiden työajasta.

Oikeuskansleri tai apulaisoikeuskansleri taikka tämän sijainen ovat perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaisesti olleet läsnä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä. Samoin he ovat olleet läsnä hallituksen neuvotteluissa ja ns. iltakouluissa.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kirjallisia lausuntoja ja muita kannanottoja on selostettu myöhemmin tässä jaksossa.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

Vuoden 2001 kertomuksessa on laajempi selostus tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon oikeudellisesta järjestämisestä ja perustuslain 58 §:n mukaisten päätöksentekomenettelyjen toteutumisesta. Vuonna 2005 ei ole ollut tilanteita, joissa tasavallan presidentti ei olisi päättänyt asiasta suoraan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti ja joissa tasavallan presidentin päätös olisi sen vuoksi tehty perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaisesti.

Tasavallan presidentin päätöksentekomuodot ilmenevät perustuslain 58 §:stä. Pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa ja valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ilman ratkaisuehdotusta päätettävistä asioista säädetään 3 momentissa ja ministerin myötävaikutuksella päätettävistä sotilaskäskyasioista 5 momentissa. Siinä säädetään myös sotilaallisista nimitysasioista sekä tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista. Käytännössä kaikki merkittävät tasavallan presidentin päätökset tehdään valtioneuvostossa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjalta.

Lukumäärältään suurimmat ilman ratkaisuehdotusta päätettävistä ryhmistä ovat armahdusasiat sekä Ahvenanmaan itsehallintolain mukaiset asiat. Näissäkin asioissa on oikeuskanslerinvirastossa suoritettu tavanmukainen listatarkastus. Oikeuskanslerinviraston näkökulmasta ei tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan rajausongelmia enempää kuin muitakaan päätöksentekomenettelyyn liittyviä kysymyksiä ole käytännössä ilmennyt niissäkään asioissa, jotka presidentti päättää ilman ratkaisuehdotus-

ta. Näiden asioiden yhteismäärä vuodessa jää muutamaan kymmeneen.

Myöskään kertomusvuonna 2005 oikeuskanslerinvirastossa eivät ole olleet lainkaan esillä sotilaskäskyasioiden käsittelymenettely enempää kuin muutkaan perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitettut asiat.

Valtioneuvoston ehdotuksesta päätettävät asiat tasavallan presidentti on, kuten edellä on todettu, kertomusvuonna kaikissa tapauksissa ratkaissut välittömästi tehdyn ehdotuksen mukaisesti. Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisia lausuntopyyntöjä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan jaosta ei ole kertomusvuonna esitetty.

Säännönmukaisessa listatarkastuksessa toimivaltakysymyksiin kiinnitetään aina huomiota ja tarkastetaan, että myös ylimpien valtioelinten päätösvallan käytölle on asianmukainen oikeusperusta. Erityisempiä tulkintaongelmia ei tässä suhteessa ole ilmennyt. Joissakin tapauksissa on valtioneuvoston esittelylistoihin jouduttu pyytämään lisättäväksi puuttuva viittaus yksilöityyn toimivaltasäännökseen.

Suomen kansainvälisiä suhteita koskevien valtioneuvostoasioiden valvonnassa on menetytty vuoden 2001 kertomuksen 2.2.1 jaksossa kerrottujen vakiintuneiden toimintalinjojen mukaisesti.

Esittelylistojen tarkastaminen

Valtioneuvostoasioiden tarkastusta varten oikeuskansleri ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osasto saavat kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat etukäteen. Esittelylista-asiakirjojen jakelu tapahtuu valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmässä (PTJ). Oikeuskansleri saa siten valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelylistat käyttöönsä samaan aikaan kuin valtioneuvoston jäsenet. Oikeuskanslerin listatarkastus kohdistuu siten valtioneuvostolle jo jaettuihin listoihin. Tämä tuo joissain tapauksissa tiettyjä lisäpiirteitä listatarkastukseen. Erityisesti syksyisin annettavissa budjettilakeja koskevissa hallituksen esityksissä, Euroopan unionin lainsäädännön kansallista voimaansaattamista koskevissa esityksissä ja varsin usein muissakin hallituksen esityksissä kysymys on määräaikoihin sidotuista lainsäädäntöasioista. Muun muassa lainvalmisteluun käytettävissä olevan ajan tai asiantuntevan ja riit-

tävän kokeneen valmisteluhenkilöstön niukkuuden vuoksi edellä tarkoitettut hallituksen esitykset eivät säännösehdotuksiltaan tai perusteluiltaan aina täytä korkeatasoiselle lainvalmistelulle asetettavia teknisiä tai sisällöllisiä vaatimuksia. Jos esityksen antamista ei voida lykätä, oikeuskanslerinviraston listatarkastuksessa valvotaan, että esitys täyttää sellaiset hallituksen esitykseltä vaadittavat perusvaatimukset, että esitys voidaan eduskunnalle antaa.

Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistat on jaettava PTJ -järjestelmään tiistaihin kello 11 mennessä. Käytännössä PTJ -järjestelmään on jaettu ainoastaan kyseisen esittelyviikon esittelylistoja siten, että maanantai-iltaan mennessä on PTJ -järjestelmään viety vain muutama yleisistunnon esittelylista. Valtaosa esittelylistoista jaetaan tiistai-aamupäivän kuluessa. Esittelylista-asiakirjojen virheellisyyksiin ja puutteellisuuksiin puututaan sitä mukaa kuin niitä listatarkastuksessa havaitaan. Oikeuskanslerin (sijaisina apulaisoikeuskansleri, apulaisoikeuskanslerin sijainen) ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosaston osastopäällikön (sijaisena esittelijäneuvos) säännönmukainen VN-listatarkastuspalaveri on keskiviikkoisin kello 13, jolloin käydään läpi kaikki seuraavan päivän valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävät asiat. Vielä tuossa vaiheessa esille voi nousta sellaisia oikeudellisia kysymyksiä tai esittelyasiakirjojen puutteita, jotka edellyttävät ministeriön esittelijän toimenpiteitä.

Valtioneuvoston listatarkastuksen tehokkuuden kannalta olisi parasta, että tasavallan presidentin esittelyn esittelyasiakirjoissa havaittuihin puutteisiin voitaisiin reagoida jo ennen yleisistuntoa. Huomattava osa tasavallan presidentin perjantaisin pidettävän esittelyn esittelylistoista jaetaan kuitenkin vasta edellisen päivän valtioneuvoston yleisistunnon esittelyn jälkeen.

Valtioneuvoston esittelylistojen tarkastuksessa on vakiintuneeseen tapaan puututtu valtioneuvoston päätöksenteon tai esittelymenettelyn kannalta oikeudellisesti merkityksellisiin virheisiin ja puutteisiin. Valtioneuvoston yleisistuntojen asiamäärät vaihtelevat, mutta ministeriöiden esittelijöihin on otettu valtioneuvostoasioissa yhteyttä viikottain lukuisia kertoja. Kuten muinakin vuosina valtioneuvoston asiaruuhka on ajoittunut vuoden vaihteeseen, jolloin tasavallan presidentin vahvistettavaksi on saatettu monia merkittäviä ja laajoja lakiuudistuksia ja välittömästi sen jälkeen valtioneuvoston asetuksella on annettu tarkempia määräyksiä uuden lainsäädännön soveltamisesta ja täytäntöönpanosta.

Ministeriöiden esittelijät ovat useimmiten voineet korjata esittelylista-asiakirjojen puutteet ennen valtioneuvoston istuntoa. Joissakin yksittäistapauksissa virheellisyys tai puutteellisuus on ollut sellainen, että asian esittelyyn saattamista valtioneuvostossa on jouduttu siirtämään. Myös esittelylistaluonnoksia on vakiintuneen tapaan toimitettu oikeuskanslerinvirastoon oikeudellista ennakkotarkastusta varten. Eräitä tällaisia valtioneuvostoasioita ja niihin liittyneitä oikeudellisia kysymyksiä on selostettu tuonnempana kohdassa Tarkastuksesta aiheutuneita toimenpiteitä.

Tarkastuksen kohteista

Eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä on kiinnitetty erityistä huomiota lakiehdotuksen säätämisyksityksiksiin. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain myötä tarkastelun painopiste on siirtynyt lainsäädäntöteknisestä säätämisyksityksien tarkastelusta lakiehdotusten ja niiden yksittäisten säännösten sisällöllisen tarkastelun suuntaan. Tässä on tukeuduttu myös perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Hallituksen esityksistä on tarkastettu, että niissä on tarvittaessa käsitelty lakiehdotusta perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta. Laajemmissa lainsäädäntöuudistuksissa hallituksen esityksen yleisperusteluissa on ollut oma luku perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Lakiehdotuksen yksittäisten säännösten osalta on edellytetty, että niiden suhdetta perustuslain 2 luvussa säädettyihin perusoikeuksiin on yksilöidysti käsitelty ja arvioitu. Säädösehdotusten tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevien sekä asetuksenantovaltuutta koskevien säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Jos perusteluissa ei ole voitu jonkin kysymyksen osalta viitata eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, lakiehdotuksen perusteluissa on tullut selvittää asiaa perusteellisemmin. Jos kysymys on ollut uudesta tai jossain määrin avoimesta asiasta, on edellytetty, että lakiehdotuksen perusteluihin on lisätty maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta. Yleishavainto on, että perusoikeuskysymysten käsittely on hallituksen esityksissä yleistynyt ja perusoikeuspunninta on syventynyt. Aikaisempina vuosina listatarkastuksessa törmättiin toistuvasti hallituksen esityksiin, joissa esityksen suhdetta perusoikeuksiin ei ollut käsitelty, vaikka sellainen olisi ollut tarpeen.

Kansainvälisiä sopimuksia koskevissa asioissa on joissakin tapauksissa jouduttu pyytämään esittelymuistioon kannanottoa siitä, vaatiiko sopimuksen hyväksyminen eduskunnan myötävaikutusta.

Hallituksen esityksiin annettuja eduskunnan vastauksia koskevat asiat ovat yleensä yksiselitteisiä ja selviä. Niissä on kuitenkin edelleenkin todettu lähinnä lain voimaantulopäivää koskevia puutteellisuuksia ja epätäsmällisyyksiä, jotka korjaamattomina olisivat voineet aiheuttaa vaikeuksia lain täytäntöönpanossa ja soveltamisessa. Eräs tällainen on ollut kertomuksen 7 osaan sisältyvä oikeuskanslerin päätöksellä 10.8.2005 ratkaistu asia dnro 3/50/05.

Valtioneuvoston asetusten osalta oikeusnormien sisällöllinen tarkastelu on ollut hallituksen esityksiä perusteellisempaa, koska todettujen virheellisyyksien korjaamiseen myöhemmin ei aina ole mahdollisuuksia. Asetuksen antamiselle on oltava perustuslain 80 §:n mukainen täsmällinen valtuus. Muutoinkin on tarkastettu, että säädös on oikea ja että valtioneuvoston asetus ei sisällä sellaista, josta olisi säädettävä lailla.

Perustuslain voimaantullessa voimaan jäi runsaasti asetuksia, jotka oli annettu perustuslain 80 §:ää väljempien hallitusmuodon asetuksenantovaltuuksien nojalla. Myös kertomusvuoden aikana on eri ministeriöistä esitelty monia lainmuutosehdotuksia, joilla aikaisemman lain puutteellisia tai epätäsmällisiä asetuksenantovaltuuksia on tarkennettu tai aikaisemmin asetustasolla annettuja säännöksiä on nostettu lain tasolle.

Virkanimitysasioissa on tarkastettu virantäyttöprosessin avoimuus ja menettelyn asianmukaisuus. Viran kelpoisuusvaatimuksien ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien lisävaatimuksien ohella on kiinnitetty huomiota siihen, että virkanimitysehdotus on perustunut objektiiviseen ja muutoinkin asianmukaiseen pätevyysarviointiin ja viranhakijoiden väliseen ansiovertailuun. Hakemusasiakirjat eivät ole yleensä oikeuskanslerinviraston ja valtioneuvoston käytettävissä. Tämän vuoksi on edellytetty, että virkanimitysasian esittelymuistio on johdonmukainen ja muutoinkin siten laadittu, että sen ja ansioluettelotietojen perusteella voidaan vakuuttua siitä, että hakijoista ansioitunein nimitetään. Jos nimitysasiassa on tehty kantelu ja yksittäistapauksissa muulloinkin, virkanimitysasian hakemusasiakirjat on ennen asian ratkaisua hankittu oikeuskanslerinvirastoon nähtäville.

Merkityksellisenä yleishavaintona voidaan myös valtioneuvostotason virkanimitysasioista uutena piirteenä todeta, että entistä useamman

viranhakijan kohdalla on ollut kysymys siitä, että hän ei ole täyttänyt viran säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia. Joissakin varsin vakiintuneitakin virkanimikkeitä koskevissa virantäyttöasioissa lähes puolet hakijoista ei ole täyttänyt jotain säädettyä kelpoisuusvaatimusta. Yleensä puute on koskenut kelpoisuusvaatimukseksi säädettyä perehtyneisyyttä viran tehtävään tai muuta viran sisällöllisiä vaatimuksia koskevaa kelpoisuusvaatimusta. Yleisen työllisyystilanteen lisäksi taustalla saattaa olla se, että joissakin ministeriöissä ei enää ole riittävästi sellaisia nuorempien virkamiesten aloitusvirkoja tai tehtäviä, joissa kelpoisuusvaatimukseksi säädettyä perehtyneisyyttä viran tehtäviin voitaisiin hankkia.

Valtion virkamieslain 26 §:n mukaisiin virkoihin nimitettäviksi esitettyjen kohdalla on tarkastettu, että he ovat antaneet lain 8 a §:n mukaisen selvityksen sidonnaisuuksistaan ja että esiteltävässä ministeriössä on arvioitu selvityksen sisältöä virkaan kuuluvien tehtävien kannalta. Nimitettäviksi esitetyt henkilöt ovat yleensä jo itse ilmoittaneet, onko heillä tehtäviä, joista heidän tulee virkanimityksen tapahtuessa luopua. Sidonnaisuuskysymykset on selvitetty ennen esitelyä niin, että asia ei ole noussut harkittavaksi virkanimityspäätöksen yhteydessä.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaisen 40 prosentin kiintiövaatimuksen toteutumista valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä on valvottu vakiintuneella tavalla. Myös muiden toimielinten osalta on kiinnitetty huomiota tasa-arvolain 4 §:n 3 momentin mukaisen tasa-arvotavoitteen toteutumiseen. Yleishavaintona voidaan todeta, että valtion monijäsenisiä toimielimiä asetettaessa nykyisin varsin harvoin viitataan tasa-arvolain 4 §:ssä tarkoitettuihin erityisiin syihin, mikä osoittaa, että laissa asetettu 40 prosentin kiintiö pääsääntöisesti toteutuu. Myös kertomusvuoden 2005 aikana on ollut eräitä sellaisia yksittäisiä toimielinasettamisia, joissa laissa säädetyn 40 prosentin saavuttaminen on ollut ongelmallista miesten jäsenmäärän kannalta. Tasa-arvolain kiintiöäänön soveltaminen on ollut ongelmallista myös joidenkin EU:n ja muiden maiden välisiä avustushjelmia valmistelevien laajojen toimielinten asettamisessa, joissa valtioneuvosto voi päättää ainoastaan Suomen edustajien nimeämisestä.

Harkittaessa ministeriön johtavien virkamiesten mahdollisuuksia osallistua hallinnonalansa viranomaisten ja liikelaitosten hallintoelimiin asiaa on punnittu erityisesti viranomaistoiminnalta edellytettävän riippumattomuuden ja puo-

lueettomuuden sekä virkamiehen virkavastuun toteutumisen kannalta. Erityistä huomiota on kiinnitetty myös eläke- ja sosiaaliturvan ja muiden alojen lakisääteisinä muutoksenhakueliminä toimivien lautakuntien sekä hallinto- ja erityistuomioistuinten asiantuntijajäsenien riippumattomuuteen.

Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä

Oikeuskanslerin toimenpiteistä valtioneuvostovalvonnassa ja valtioneuvoston toimintaan liittyvissä oikeudellisissa kysymyksissä voidaan esimerkkeinä mainita seuraavat asiat.

Kansliapäällikkökokouksen ja valmiuspäällikkökokouksen sekä erityisesti niiden puheenjohtajan oikeudellisesta asemasta (VNK)

Kansliapäällikkökokouksen ja valmiuspäällikkökokouksen sekä erityisesti niiden puheenjohtajan oikeudellista asemaa koskeva oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosaston osastopäällikön muistio on kokonaisuudessaan jaksossa 7, s. 148–152.

Ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteerin EU:n neuvostossa (VNK)

Ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin asemaa EU:n neuvostossa koskevassa oikeuskansleri Paavo Nikulan muistiossa 14.4.2005 on todettu seuraavaa.

Perustuslakivaliokunnan mietinnön toimivalta-
rajaus valtiosihteerille

Hallitus esitti valtioneuvostolakiin muutosta, jonka mukaan valtiosihteerin olisi voinut ministerin määräyksestä edustaa häntä EU:n ministerineuvoston kokouksissa (HE 142/2004 vp). Perustelujen mukaan valtiosihteerin olisi kuitenkin vain erityisissä poikkeustapauksissa voinut toimia ministerin sijaisena EU:n ministerineuvoston varsinaisissa kokouksissa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta lausui esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 5/2004 vp): ”Valtiosihteerin voi kuitenkin ministerin ollessa estynyt edustaa häntä EU:n ministerineuvoston muissa kuin lakiasäätevissä Suomen äänivallan käyttöä edellyttävissä kokouksissa.” Valiokunta muutti myös valtioneuvostolain eh-

dotettua sanamuotoa ”vastaamaan paremmin esityksen perusteluja ja poliittisen vastuun toteutumiseksi Suomessa omaksuttua unioniasioiden valmistelumenetelmää”. Säännösehdotuksen virke, jossa hallitus esitti valtiosihteerille oikeutta edustaa ministeriä EU:n ministerineuvoston kokouksissa, muutettiin laissa nyt olevaan muotoon: Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä. Hallituksen esityksessä ilmaisu ”valmisteluun liittyvissä tehtävissä” ei ollut kytketty valtiosihteerin toimintaan EU:n ministerineuvoston kokouksissa.

Rajauksen tulkintaa

Oikeuskansleri on todennut, että kysymys on siitä, missä määrin perustuslakivaliokunnan valtiosihteerille tekemä toimivaltarajaus estää hänen osallistumisensa EU:n ministerineuvoston kokoukseen. Kokoukseen lähdetessä ei aina ole selvää, mitä asioita voi tulla päätettäväksi, joten tarkkaan ottaen kyse on siitä minkälaisen yksittäisten asioiden käsittelyyn valtiosihteerin voi Suomen edustajana osallistua, ja mistä yksittäisistä päätöksentekotilanteista hänen on vetäydyttävä pois.

Asia on käytännössä merkityksellinen mm. siitä syystä, että valtiosihteerin toimii virkavastuulla ja osallistuminen neuvoston kokoukseen vastoin perustuslakivaliokunnan mietinnön perusteluita ja säännösmuutoksesta tehtävää osallistumisoikeutta rajoittavaa johtopäätöstä olisi virkavelvollisuuden rikkomista.

Oikeuskansleri on pohtinut lausunnossaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä asetetun rajauksen suppeaa ja laajaa tulkintaa valtiosihteerin osallistumiselle neuvoston varsinaiseen kokoukseen ministerin sijasta.

Rajauksen suppea tulkinta johtaisi siihen, että valtiosihteerin ei saa osallistua neuvostossa tapahtuvaan äänestykseen. Neuvoston nykyisen toiminnan kannalta osallistumisen rajoitus olisi hyvin poikkeuksellinen, koska määränemmistöpäätöksissäkään ei toimeenpanna varsinaista äänestystä, vaan eriävät kannat kirjataan aiempien käsittelyvaiheiden aikana esille tulleiden mielipide-erojen mukaisesti. Puheenjohtaja saattaa todeta vain päätöstä kannattavat. Tämä käytäntö tekee mahdolliseksi sen, että Suomen pysyvä edustaja on voinut ministerin poissaollessa olla läsnä neuvoston kokouksessa silloinkin, kun päätetään määränemmistöllä lainsäädäntöasiasta. Pysyvä edustaja (tai hänen sijaisensa taikka joku

muu Suomen valtuuskunnasta) ”ilmoittaa valtuuskunnan kannan”.

Laaja tulkinta johtaisi oikeuskanslerin mukaan siihen, että valtiosihteerin ei voisi ministerin sijaisena osallistua juuri lainkaan neuvoston varsinaiseen kokoukseen, koska jokaisessa voi tulla esille päätöksentekotilanne, jossa joku jäsenmaa on erimielinen. Äänestystilanteita on lisäksi vaikea ennakoita. Ne eivät myöskään kovin hyvin mahdu käsitteeseen ”asioiden valmistelu”.

Oikeuskanslerin mielestä suppea tulkinta olisi lähempänä hallituksen alkuperäistä tarkoitusta, mutta sitä on vaikeampi sovittaa perustuslakivaliokunnan mietinnön perusteluihin ja valiokunnan muuttamaan säännöstekstiin.

Oikeuskansleri on viitannut siihen, että valiokunta ei lausunut mitään äänestyksestä, vaan äänivallan käytöstä eikä valiokunta kirjoittanut äänestystilanteista vaan äänivallan käyttöä edellyttävistä kokouksista. Valiokunta mainitsee lisäksi kokoukset monikossa. Lisäksi valiokunta muutti säännöksen sanamuotoa: ”...valmisteluun liittyvissä...kansainvälisissä tehtävissä”. Hallituksen ehdottama ”edustamaan häntä (ministeriä) EU:n ministerineuvoston kokouksissa” vedettiin perustuslakivaliokunnan mietinnöstä valiokunnan enemmistön toimesta pois lakitekstistä.

Ratkaisun etsintää

Oikeuskansleri on katsonut, että valtiosihteerin oikeudellisen vastuun kannalta turvallisinta olisi menetellä valtiosihteerin toimivaltaa rajoittavan laajemman tulkintavaihtoehdon mukaisesti, mutta saattaa olla epävarmaa, oliko tämä loppujen lopuksi perustuslakivaliokunnan enemmistön tarkoitus sen päättäessä mietinnön sanamuodoista.

Oikeuskanslerin mielestä voisi olla paikallaan hallitustasolta olla yhteydessä valiokunnan enemmistön muodostaneisiin jäseniin näiden tarkoituksen selvittämiseksi. Tämänkin jälkeen ongelmana on valtioneuvostolain 6 §:n 2 momentin sanamuoto, joka antaa valtiosihteerille mahdollisuuden toimia ministerin sijaisena vain valmisteluun liittyvissä kansainvälisissä tehtävissä.

Valtiosihteerin toimivaltuuksien suppea tulkinta olisi vaikeasti sovittavissa niihin valtioneuvostolain 6 §:n muuttamisen tavoitteisiin, joiden mukaan lainmuutoksella vahvistettaisiin ministeriöiden johtamisjärjestelmiä ja kevennetäisiin ministereiden lisääntyneistä EU-tehtävistä aiheutunutta työtaakkaa.

Laaja tulkinta johtaisi siihen, että jos Suomessa ei ole neuvoston varsinaisessa kokouksessa

ministeri paikalla, mutta sekä valtiosihteeri ja pysyvä edustaja ovat, vain jälkimmäinen täysivaltaisena edustajana voisi vakiintunutta käytäntöä edelleen noudattaen äänestystilanteessa ilmoittaa neuvostossa Suomen kannan, mutta ei valtiosihteeri, joka kuitenkin perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan on ”poliittisessa vastuussa ministerille ja ministeri eduskunnalle”.

Oikeuskansleri on päätenyt siihen, että ratkaisu voisi mahdollisesti löytyä siitä, että valtiosihteeri ei ministerin ollessa pois neuvoston kokouksesta kuulu neuvoston päätöksentekokoonpanoon. Hän voisi kuitenkin siinä, samoin edellytyksin ja rajoituksin kuin pysyvä edustaja, tarvittaessa ilmoittaa Suomen asianmukaisesti päätetyn kannan, joka on tullut selville jo päätösvaiheessa olevan asian aiemmissa valmisteluvaiheissa poliittisella tasolla kotona sekä EU:n valmisteluelimissä. Valtiosihteeri ilmoitaisi, miten Suomen äänivallan käyttämiseen on puoleltamme eri asiakysymyksiin valmistelussa suhtauduttu (9/20/05).

Tasavallan presidentin mahdollisuudesta armahdattaa uhkasakosta (OM)

Helsingin rakennuslautakunta oli päätöksellään 22.1.2002 asettanut Helsingin kaupungilta kiinteistön vuokranneelle kiinteistön haltijalle kiinteistöllä olevan puuhuvilan ja piha-alueen kunnostamis- ja siistimisvelvoitteen tehosteeksi 20 000 markan eli 3 363 euron määräraisen uhkasakon. Korkein hallinto-oikeus oli päätöksellään 3.7.2003 pysyttänyt uhkasakopäätöksen, mutta alentanut sen määrän 1 700 euroon.

Ennen armahdusasian esittelyä tasavallan presidentin kanslia oli pyytänyt oikeuskanslerin kantaa siihen, kuuluiko uhkasakosta vapauttamisesta tai sen alentamisesta päättäminen tasavallan presidentin armahdusoikeuden piiriin.

Lausunnossaan oikeuskansleri ilmoitti, että uhkasakko perustui tuomioistuimen lainvoiman saaneeseen päätökseen. Vakiintuneen armahduskäytännön mukaan itsenäinen hallinnollinen seuraamus ei käy armahduksen kohteeksi. Seuraamuksen tulee olla rangaistus tai muu rikosoikeudellinen seuraamus. Rikosoikeudellisten seuraamusten osalta armahdusmahdollisuutta on tulkittu laajasti. Uhkasakko ei ole rikosoikeudellinen rangaistus, vaan se on asianomaisen valvontaviranomaisen asettama taloudellinen tehoste jonkin laissa säädetyn velvoitteen täyttämiseksi. Hallinnollisessa järjestyksessä määrätty seuraamus (muun muassa kurinpidollinen

seuraamus) on voitu katsoa armahdusoikeuden piiriin kuuluvaksi muun muassa silloin, kun kyseistä tekoa tai laiminlyöntiä koskeva asia olisi voitu vaihtoehtoisesti käsitellä ja ratkaista rikosoikeudellisessa järjestyksessä. Rakennuksen kunnossapitovelvollisuus on asetettu maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:ssä. Tämän velvollisuuden laiminlyönnistä voidaan tuomita lain 185 §:n nojalla rakentamisrikkomuksesta sakkoon. Tällä perusteella oikeuskansleri katsoi, että kyseisestä uhkasakosta vapauttamista koskenut asia kuului tasavallan presidentin armahdusoikeuden piiriin.

Tasavallan presidentin esittelyssä 27.5.2005 kyseinen armonanomus otettiin huomioon, mutta tasavallan presidentti ei suostunut anomukseen (19/20/05).

Valtiosihteerin esteellisyys (SM)

Oikeuskanslerin kantana sisäasiainministeriölle ilmoitettiin, että valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n (laissa 1187/2004) mukainen ministeriä avustamaan ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri on esteellinen Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen jäseneksi.

Kiinteistöveron määrää ja veron määräämistä koskevien säännösten muuttaminen pääkaupunkiseudulla (VM)

Oikeuskanslerinviraston arviomuistiossa todettiin mm. seuraavaa:

Kiinteistöverolain ja sen 12 a §:n säätäminen

Kiinteistöverolain (654/1992) mukaisen kiinteistöveron suuruudesta päättää kunnanvaltuusto. Kiinteistövero on (yleisen) kiinteistöveroprosentin mukainen osuus kiinteistön arvosta (11 §). Vakitukselle asunnolle määrätään lain 12 §:n mukainen yleistä kiinteistöveroprosenttia alhaisempi kiinteistöveroprosentti. Alkuperäisessä kiinteistöverolaissa ei ollut rakentamattoman rakennuspaikan korotettua veroprosenttia koskevaa säännöstä. Se (12 a §) lisättiin lakiin 15.11.1999 voimaan tulleella lailla.

Kiinteistöverolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 50/1992) on pohdittu myös veroprosentista päättämistä. Kiinteistöverotoimikunta oli katsonut mietinnössään (KM 1989:2), että samantyyppisiin kiinteistöihin sovellettavan verokannan tulisi olla sama kaikissa

kunnissa. Kiinteistöverotoimikunnan ehdotus olisi merkinnyt sitä, että veroprosentista olisi päätetty eduskunnan säätämällä lailla. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esitystä valmisteltaessa oli kuitenkin annettu yhä enemmän painoa kunnan mahdollisuudelle osallistua verorasituksen säätelyyn samaan tapaan kuin kunta vahvistaa vuosittain veroäyrin hinnan. Tämän vuoksi esityksessä päädyttiin siihen, että kunnille annettiin mahdollisuus itse määrätä kunnan kiinteistöveroprosentit säädetyn vaihteluvälin rajoissa. ”Näin kukin kunta voisi ratkaista, missä määrin veroäyrin hintaan kohdistuvia paineita kevennettäisiin kiinteistöveron avulla”.

Kiinteistöverolain säätämisen yhteydessä kiinteistövero rinnastettiin pitkälti muuhun kunnallisveroon, jonka suuruudesta kunta päättää. Kuten perusteluista ilmenee, kunnallisveron suuruudesta päättäminen ja kiinteistöveron suuruudesta päättäminen muodostavat yhden kokonaisuuden. Sen vuoksi lain säätämisen yhteydessä pidettiin asianmukaisena, että kummankin veron suuruudesta päättäisi sama toimielin eli kunta-kohtaisesti asianomaisen kunnan kunnallisvaltuusto.

Kiinteistöverolakiin 15.11.1999 voimaan tullella lailla (1026/1999) lisätyn 12 a §:n mukaan kunnanvaltuusto voi määrätä erikseen 12 a §:n 2 momentissa tarkoitetun rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin, joka on vähintään 1,00 ja enintään 3,00. Uuden 12 a §:n lisääminen lakiin oli osa kiinteistöverolain uudistamista, jolla mm. vähimmäisveroprosentteja korotettiin. Lain 12 a §:n taustalla oli talouspoliittisen ministerivaliokunnan 31.8.1999 tekemä asuntopoliittisia toimenpiteitä koskeva päätös. Kiinteistöverolain uuden 12 a §:n tarkoituksena oli saada erityisesti pääkaupunkiseudun asuntotuotantoon nopeammin lisää rakennusmaata (HE 100/1999 vp). Keinona käytettiin kunnan mahdollisuutta määrätä rakentamattomalle rakennuspaikalle yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi veroprosentti. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että rakentamista pyritään pääsääntöisesti edistämään kaavoituksella. Maanomistaja ei ole kuitenkaan velvollinen rakentamaan (tai myymään) kaavoitettua aluetta. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla oli kaavoitukseen ja kysyntään nähden huomattavan vähän tarjolla rakennuspaikkoja. Samanaikaisesti asuntojen hintojen nousu oli myös ollut merkittävää. Lainmuutoksen tarkoituksena oli, että rakennuskelpoisen asuntorakentamiseen kaavoitetun alueen omistajat ryhtyisivät joko itse rakentamaan tai luovuttamaan maan sellaisille, jotka ovat valmiit rakentamaan.

Korkeamman kiinteistöveroprosentin määrääminen rakentamattomalle maalle on kunnan harkinnassa. Jos kunta ei tee sellaista päätöstä, kiinteistölle määrätään kiinteistövero yleisen kiinteistöveroprosentin mukaisesti. Erikseen määrättävää rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia olisi tarkoituksenmukaista käyttää hallituksen esityksen perustelujen mukaan kunnissa, joissa on huomattava asuntojen kysyntä ja joissa rakennuskelpoista rakennusmaata on merkittävästi muiden kuin kunnan omistuksessa.

Kiinteistöverolain 12 a §:n nimenomaisena tarkoituksena oli vaikuttaa tiettyjen alueiden rakentamiseen. Jotta korkeammalla kiinteistöveroprosentilla olisi toivottu vaikutus, sen tulisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan olla ”tuntuvasti korkeampi” kuin kunnassa käytetty yleinen kiinteistöveroprosentti.

Eräitä muita alueellisia erityisjärjestelyjä koskevia lakeja ovat lait Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta (1269/1996) ja Kainuun hallintokokeilusta.

Asian arviointia

Aikaisemmat järjestelmät (mm. katumaksu) korvannut kunnallinen kiinteistövero on alusta saakka ollut osa kunnallista verojärjestelmää. Alunperin tarkoituksena on ollut, että kunnilla olisi mahdollisuus kuntakohtaisesti jossain määrin harkita, missä määrin kunnallinen veronkanto kohdistettaisiin kunnallisveroon ja missä määrin sitä täydentävänä kiinteistöveroon.

Nyt kysymyksessä olevasta rakentamattoman rakennuspaikan erityisverotuksesta oli asiaa syksyllä 1999 selvittänyt epävirallinen työryhmä (VM, YM, Kuntaliitto, Veroh) todennut (HE kohta 4. Asian valmistelu), että yksinomaan asuntopoliittisten tavoitteiden asettaminen kiinteistöverolle poikkeaa Suomessa voimassa olevasta kiinteistöverolain yleisistä periaatteista. Uudistusta puollettiin kuitenkin hallinnon tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla (kiinteistöveron korotus verr. kunnan määräämä ja kantama veroa korkeampi maksu).

Kiinteistöverotus on edelleenkin lähtökohtaisesti kunnallista verotusta. Myös lain 12 a §:n taustalla oleva rakennuskelpoisten rakennuspaikkojen tarjonnan lisäämisen tarve on pitkälti kunnallisessa tai kasvukeskusalueellisessa intressissä. Kysymys on asianomaisten kuntien yleisistä kehittymismahdollisuuksista. Kohtuuhintaisen rakennusmaan tarjonta vaikuttaa kunnan kehittymismahdollisuuksien ohella kunnan

asukkaiden ja kuntaan hakeutuvien kansalaisten mahdollisuuksiin ja haluun pysyä tai tulla kunnan asukkaaksi. Pääkaupunkiseudun ja eräiden muiden kasvukeskusten asuntorakentamisen alhaisuudella on myös laajempia inflaatiokehitykseen, työvoiman saantiin jne. liittyviä yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia.

Kuten edellä on todettu, kiinteistöverolain soveltamisessa – mukaan lukien kiinteistöverolain 12 a §:n soveltaminen – on perustuslain 121 §:ssä turvatus kunnallisen itsehallinnon kannalta kaksi olennaista perustekijää. Kysymys on ensinnäkin kunnallisesta verosta. Kuntakohtaiseen veroäyriin perustuva kunnallisvero ja kiinteistövero muodostavat kokonaisuuden siten, että kuntakohtaisesti voidaan päättää, miten näitä kahta veromuotoa kussakin kunnassa halutaan kiinteistöverolaissa säädettyjen vaihteluvälien rajoissa painottaa. Toiseksi kiinteistöveron suuruudesta päättäminen samoin kuin lain 12 a §:n mukaisen korotetun veron käyttöönotosta päättäminen kuuluu lain mukaan yksinomaan kunnalliselle toimielimelle eli kunnanvaltuustolle.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntöön viitaten voidaan todeta, että kiinteistöverolain muuttaminen pääkaupunkiseutua koskevana kokeilulakina ei varmaankaan olisi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden kannalta kovin ongelmallista säätämällä laki tavallisena lakina. Soveltamisalaltaan ajallisesti ja alueellisesti rajoitetun kokeilulain säätämiseksi olisi yhteiskunnallisesti hyväksyttävät perusteet.

Sen sijaan perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta asia on huomattavasti vaikeampi. Kiinteistöverolain 12 a §:ää muuttava pakkolaki ensinnäkin poistaisi kunnan oman päätäntävällän tältä osin. Suoraan lain nojalla määräytyvä rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentista päättäminen merkitsisi kunnan itsenäistä verotusoikeutta koskevan päätöksenteon kaventamista, jonka merkittävyys olennaisesti riippuu ”pakkoveroprosentin” suuruudesta. Kuntien verotusoikeus lain muutoksen yhteydessä edelleen säilyisi, mutta kunnallisen päätöksentekomahdollisuuden poistuessa verotusoikeudesta tulisi itse asiassa verotusvelvollisuus, jota olisi noudatettava suoraan lain nojalla. Korotetun veron käyttöönotosta ja veron suuruudesta päättäminen ovat kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeisiä. Niihin puuttuminen olisi periaatteessa puuttumista kunnallishallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 31/1996 vp (tuolloin voimassa ollut kunnallisen itsehallinnon turvaava perustuslain säännös on

asiallisesti samansisältöinen kuin voimassa oleva) esittänyt, että perustuslainsuojaa nauttivina kuntien itsehallinnon osa-alueina on pidetty muun muassa kunnallista verotusoikeutta. Esimerkiksi kuntien rahoitustehtävät valtioon nähden eivät ”itsehallinnon perustuslainsuojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuden päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.” Perustuslakivaliokunta on kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa tarkastellessaan kiinnittänyt huomiota myös siihen, missä määrin kulloinkin ehdotettu sääntely (Kainuun hallintokokeilu) mahdollisesti rajoittaa kuntien yleistä toimialaa tai niiden oikeutta itsehallintonsa mukaisesti hoitaa vapaaehtoisesti itselleen ottamiaan tehtäviä (PeVL 65/2002 vp).

Arvioitaessa pakollisen kiinteistöveron asettamista kunnassa valmiille rakennuspaikalle merkitystä on veroprosentin määrällä. Mitä suurempi tämä on, sitä voimakkaammin puututaan kuntien verotusoikeuteen, tosin vain määräämällä verolle korkeampi tuotto, ei esimerkiksi kieltämällä verottamasta kiinteistöjä. Voidaan myös todeta, että kiinteistövero sinänsä on (laissa säädettyin poikkeuksin) pakollinen vero, jonka prosentuaaliset alarajat on laissa säädetty. Niiden arvojen alle kunta ei voi mennä. Nyt kyse olisi näiden arvojen nostamisesta tietyiltä osin. Kiinteistöveron laissa korotettu tuotto ei myöskään heikennä kunnan mahdollisuutta hoitaa itselleen ottamia tehtäviä eikä valita hallintoelimiään.

Kainuun hallintokokeilusta perustuslakivaliokunta totesi, että tehtävien kunnilta siirron taustalla on ”Kainuun poikkeuksellisen vaikea taloudellinen ja sosiaalinen tilanne”. Valiokunta viittasi sivistyksellisiä oikeuksia ja oikeutta sosiaaliturvaan koskeviin perusoikeussäännöksiin (perustuslain 16 §:n 2 momentti ja 19 §:n 3 momentti). Esillä olevalle kiinteistöveron muutokselle on osoitettavissa niin ikään perusoikeuspohjaa perustuslain 19 §:n 4 momentista, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Julkisella vallalla on myös yleinen perusoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvoite (22 §). Julkisella vallalla tarkoitetaan perustuslaissa mm. valtiota ja kuntia.

Pakollinen kiinteistövero kohdistuisi valmiisiin rakennuspaikkoihin, joiden osalta kunta jo on kaavoituksessa käyttänyt täysimääräisesti itsehallintoonsa kuuluvaa päätösvaltaa. Uudistus ei pakottaisi kuntia mihinkään muuhunkaan kuin korkeampaan verotuottoon, jonka se voisi tosin

pian menettää, jos rakentamistoiminta vilkastuu, mutta tällöinkin kunnalle jää säännönmukaisen kiinteistöveron tuotto.

Pakollisen kiinteistöveron puolesta ja sitä vastaan voitiin siten esittää perusteita, joista kokonaisarvion tekeminen riippui olennaisesti pakollisen prosentin suuruudesta. Siitä oli vaikea lausua kovin yksityiskohtaista. Saattoi olla, että nykyisen korkeimman tai vähän sitäkin korkeamman prosentin tekeminen velvoittavaksi vielä voisi onnistua tavallisella lailla, mutta toisaalta pakollista veroa vastaan puhuvat argumentit saattavat johtaa siihenkin, että ylipäätään kiinteistöveroprosentin ylärajan pakollistaminen voi osoittautua lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä ylivoimaisen vaikeaksi.

Lausunnossaan 18.11.2005 eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 51/2005 vp) katsoi, että kiinteistöverolain muuttamista koskenut lakiehdotus (HE 145/2005 vp) voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Laki kiinteistöverolain muuttamisesta (1131/2005) tuli voimaan 1.1.2006.

Valtiovarainministeriön ja tullihallituksen välinen toimivallanjako Euroopan unionin tulliasioissa (VM)

Valtiovarainministeriön vero-osasto pyysi oikeuskanslerin oikeudellista kannanottoa valtiovarainministeriön ja tullihallituksen välisestä toimivallan jaosta erityisesti Euroopan unionin tullisäädöksiä koskevista asioista.

Vastauksessaan 12.7.2005 apulaisoikeuskanslerin sijainen ensinnäkin totesi, että kysymys on toisaalta toimivallan jaosta tulliasioita koskevan yhteisöainsäädännön valmistelussa ja kansallisessa vaikuttamisessa unionin toimielimissä ja toisaalta toimivallan jaosta unionilainsäädännön kansallisessa voimaantulossa.

Muistiossa on ensinnä tarkasteltu ministeriöiden ja keskusvirastojen välistä yleistä toimivallan ja tehtävien jakoa. Toiseksi muistiossa on tarkasteltu asiaa Euroopan unionin lainsäädäntöasioiden kansallisen valmistelun ja erityisesti eduskunnan kuulemisen näkökulmasta. Kolmanneksi muistiossa on selostettu Euroopan unionin lainsäädännön kansallista täytäntöpanoa.

Valtiovarainministeriön ja tullihallituksen välistä toimivallanjakoa kokevan tarkastelun eräänä taustatekijänä on ollut se, että eräissä Euroopan unionin jäsenmaissa on käytössä ministeriöhallintojärjestelmä, jossa päätäntävalta on

uskottu poliittisesti vastuunalaiselle ministerille. Eräissä muissa maissa puolestaan valtaosa hallinnosta hoidetaan hallituksen alaisissa itsenäistä päätäntävaltaa käyttävissä keskushallintoviranomaisissa. Niiden asema ministeriöön nähden on vahva. Näistä Euroopan unionin eräiden jäsenvaltioiden keskushallintojärjestelmän eroista johtuu muun muassa se, että kaikki osanottajat Euroopan unionin jäsenmaiden tullihallitusten pääjohtajien kokouksissa eivät ole oman puhevaltansa ja päätäntävaltansa suhteen samassa asemassa.

Suomen ylimmän asteen hallintojärjestelmä on ministeriöhallintojärjestelmän ja keskusvirastojärjestelmän yhteensulautuma. Suomessa kukin ministeriö vastaa perustuslain 68 §:n mukaisesti toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tullipolitiikkaa toteutetaan lainsäädännön kautta. Ministeriöiden päätehtävä on ministeriön toimialaan kuuluvasta lainsäädännöstä huolehtiminen. Ministeriön toimialaan kuuluvista lainsäädäntöasioista osaltaan vastaa virkatoimistaan perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaisesti eduskunnalle vastuunalainen ministeri. Ministeri on parlamentaarisisessa vastuussa myös osallistessaan EU-säädösehdotusten käsittelyyn unionin neuvostossa ja muutoinkin ministeriönsä virkamiesten osallistuessa EU:n säädösvalmisteluun. Keskusvirastoille kuuluu asianomaisen hallinnonalan lainsäädännön toimeenpanotehtävät. Eräillä oikeudenaloilla, muun muassa tulliasioissa, keskusvirastotason viranomaisilla on keskeinen osa myös lainsäädännön sisällöllisten ja menettelyllisten säännösten valmistelussa. Kysymys on kuitenkin ministeriön ja keskusviraston välisestä yhteistyöstä.

Euroopan unionin lainsäädäntöasioiden kansallisen valmistelun osalta apulaisoikeuskanslerin sijaisen kannanotossa viitattiin perustuslain 93 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun perustuslain 96 §:ssä säädetyllä tavalla. Kansallista lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan informoiminen ja sen määrittelemän lainsäädäntökannan toteuttaminen kuuluu toimistaan eduskunnalle parlamentaarisisessa vastuussa olevalle ministerille. Euroopan unionissa päätettävien asioiden kansallinen valmistelu tapahtuu siten poliittisella tasolla.

Euroopan unionin lainsäädännön kansallinen täytäntöönpano tapahtuu asianomaisen jäsenmaan oman valtiosäännön mukaisesti. EU:n neuvoston asetukset, joilla on tulliasioissa merkittävä osuus, ovat jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Muiden Euroopan unionin säännösten kansallisen voimaannon säädösten määräytyy perustuslain 80 §:n mukaisesti. Eduskunnan säätämän lain jälkeinen asetukseenantotaso olisi siten lähes poikkeuksetta valtioneuvostotaso. Mahdollisuudet antaa oikeudellisia normeja ministeriötä alemmalla tasolla ovat perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan varsin rajoitetut. Myös tämä Euroopan unionin lainsäädännön kansallista täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön tasoa koskeva vaatimus vaikuttaa ministeriön ja keskusvirastotason viranomaisten toimivallan jakoon Euroopan unionin tulliasioissa (26/20/05).

Tulvavahinkojen korvaaminen muille kuin tulvavahinkolain 3 §:n 1 momentissa luetelluille korvauksensaajille (MMM)

Poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetun lain mukaista korvausta voidaan maksaa lain 3 §:n 1 momentissa luetelluille korvauksensaajille. Pykälän 2 momentin mukaan erityisistä syistä korvausta voidaan maksaa myös muulle kuin 1 momentissa tarkoitettulle yhtymälle tai yhteisölle.

Tulvavahinkokorvausta koskevat asiat ovat hallintolaisissa tarkoitettuja hallintopäätöksellä ratkaistavia hallintoasioita, joista päättävät tulvavahinkolain 5 §:ssä säädetyt viranomaiset. Korvauspäätöksestä on asianosaisella valitusoikeus. Tulvavahinkoasiat voivat lisäksi tulla oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen tutkittaviksi viranomaismenettelyä koskevinä kanteluin.

Tämän vuoksi oikeuskansleri ei voi toimivaltansa huomioon ottaen antaa maa- ja metsätalousministeriölle sellaisia yksityiskohtaisia oikeudellisia lain tulkinta- tai soveltamisohjeita, joilla saattaisi olla välitöntä vaikutusta ministeriössä vireille tulevan yksittäisen tulvavahinkoasian ratkaisuun. Yleiseltä kannalta oikeuskansleri totesi, että tulvavahinkokorvauksia voidaan myöntää ainoastaan talousarvion määrärahojen rajoissa. Tämän vuoksi korvaukset tulisi kohdistaa mahdollisimman tehokkaasti sellaisten tulvavahinkolain perustarkoitusta palvelevien vahinkojen korvaamiseen, joilla on olennainen vaikutus tulvavahinkoja kärsineiden ihmisten asumisedel-

lytyksiin ja muihin jokapäiväisen elämisen ja toimeentulon edellytyksiin.

Tulvavahinkolain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettujen erityisten syiden olemassaoloa tuli arvioida kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Erityiset syyt ovat aina poikkeuksia lain pääsäännöstä, ja niitä on sen vuoksi tulkittava ahtaasti. Erityisten syiden soveltaminen saattaisi tulla kyseeseen esimerkiksi sellaisissa tulvavahinkolain perustarkoituksen toteuttamisen kannalta selkeissä tapauksissa, joissa jokin lain soveltamisalan muodollistyyppinen seikka olisi muutoin esteenä korvauksen saannille (17/20/05).

Ministeriön virkajärjestelyt (LVM)

Liikenne- ja viestintäministeriössä suunniteltiin organisaatiouudistusta, joka olisi vaikuttanut useisiin ministeriön yksiköihin. Uudistuksen yhteydessä suunniteltiin muun muassa ministeriön talousyksikön päällikkönä toimivan talousjohtajan siirtämistä kansliapäällikön esikuntaan vaativiin erityistehtäviin sekä talousjohtajan virkanimikkeen muuttamista kehitysjohtajaksi.

Lausuntoasiakirjoista ilmeni, että kyseinen virka oli alunperin liikenne- ja viestintäministeriön apulaisosastopäällikön virka. Virkanimike oli 21.12.1999 muutettu ministeriön päätöksellä talousjohtajan viraksi eduskunnan vuoden 2000 talousarviokäsittelyssä antaman suostumuksen (31.01.21) mukaisesti. Ministeriön apulaisosastopäällikkö on valtion virkamieslain (750/1994) 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa mainittu erittelyvirka. Virkamieslain 4 §:n 2 momentin 1 – 9 kohdissa mainittuja virkoja ei saa perustaa, lakkauttaa eikä niiden nimeä muuttaa, ellei kutakin virkaa ole valtion talousarviossa eritelty.

Oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosaston päällikön laatimassa muistiossa, jossa esitettyyn oikeuskansleri yhtyi, todettiin, että se, onko kysymys virkamieslain 4 §:n 2 momentissa luetellusta erittelyvirasta vai muunlaisesta virkamieslain mukaisesta virasta, on olennainen eduskunnan ja toisaalta ministeriön oman päätöksentekotoimivallan kannalta. Virkamieslaissa on yksiselitteisesti säädetty, että virkamieslain 4 §:n 2 momentissa säädettyjen järjestelyjen (viran perustaminen, lakkauttaminen, nimikkeen muuttaminen) toteuttaminen edellyttää erittelyviroissa eduskunnan nimenomaista myötävaikutusta, joka on eduskunnan suostumus talousarviope rusteluissa mainittua virkaa koskevalle em. järjestelylle. Eduskunnan suostumukseen perustuneessa liikenne- ja viestintäministeriön päätöksessä

21.12.1999 oli kysymys kyseisen viran nimikkeen muuttamisesta. Viran nimikkeen muuttamisessa on kysymys siitä, että edelleen tarpeellisenä pidettävän viran virkanimike muutetaan viran muuttuneita tehtäviä tai muita viran sisällöllisiä muutoksia paremmin vastaavaksi. Virkanimikepäätöksessä viran status säilyy ennallaan. Erittelyviran virkanimikettä koskeva muutos apulaisosastopäälliköstä talousjohtajaksi ei ollut vaikuttanut itse viran erittelyvirka-asemaan, joka oli virkamieslain 4 § 2 mom. 3 kohdassa tarkoitettu apulaisosastopäällikön virkaa vastaava virka. Tämän vuoksi liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtajan virkaa koskeva järjestely edellytti virkamieslain 4 §:n 2 momentin mukaisista eduskunnan suostumusta.

Ennen eduskunnan mahdollisen suostumuksen hakemista liikenne- ja viestintäministeriössä oli tarpeen tarkoin arvioida ja harkita, voidaanko kyseinen viran ja siihen nimitetyn virkamiehen tosiasiallinen siirto toteuttaa talousjohtajan viran nimikkeenmuutoksena. Ministeriön talousjohtaja oli ministeriön yleisen osaston yhden yksikön päällikkönä toimiva tulosvastuullinen päällikkövirkamies kun taas kehittämisjohtaja olisi suunnitelmien mukaan kansliapäällikön alaisuudessa toimiva erillisvirkamies. Tehtäväaloiltaan ja tehtäviltään talousjohtajan ja kehittämisjohtajan virat poikkesivat olennaisesti toisistaan. Järjestelyssä ministeriön talousjohtajan virasta kehitysjohtajan viraksi muutettava virka muuttuisi tehtäväalaltaan ja tehtäviltään olennaisesti toiseksi.

Lausuntoasiakirjoista ilmenevän järjestelyn sijasta mahdolliset liikenne- ja viestintäministeriön kehittämisjohtajan virkaa koskevat järjestelyt tulisi toteuttaa siten, että ainakin kaikilla ministeriön ja sen hallinnonalan virkamiehillä olisi mahdollisuus hakeutua tehtävään. Käytännön tasolla tällainen menettely tarkoittaisi lähinnä sitä, että ministeriöön perustettaisiin kehittämisjohtajan virka, joka viran kelpoisuusvaatimusten sekä tehtäväalueen ja tehtävien määrittämisen jälkeen julistettaisiin haettavaksi. Näin menetellen huolehdittaisiin ensinnäkin siitä, että vastuullisiin julkisiin virkoihin ja tehtäviin valittaisiin ja nimitettäisiin käytettävissä olevista kelpoisuusehdot täyttävistä virkaan tai tehtävään halukkaista se, jota on yleisiä virkanimitysperusteita soveltaen pidettävä ammatillisesti pätevimpänä ja ansioituneimpana. Toiseksi menettely täyttäisi virkamiesten valintamenettelyssä edellytettävän avoimuuden ja läpinäkyvyyden sekä viranhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset.

Oikeuskanslerinviraston arvioimismuistiossa 26.4.2005 päädyttiin siihen, että liikenne- ja viestintäministeriön kansliapäällikön lausunto-pyyntöä ja -asiakirjoista ilmenevä liikenne- ja viestintäministeriön yhtä virkamiestä koskeva ja yhden viran virkanimikemuutoksena toteutettava järjestely olisi altis viranomaisen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamista ja viranomaisen harkintavallan laajuutta koskevalle arvostelulle.

Edellä mainittuun asiaan liittyen on muistiossa selvitetty ja arvioitu liikenne- ja viestintäministeriön työjärjestyksen uudistamiseen liittyneitä oikeudellisia kysymyksiä (11/20/05).

Merenkululaitoksen organisaatiouudistus (LVM)

Liikenne- ja viestintäministeriölle ja edelleen Merenkululaitokselle laaditussa muistiossa arvioitiin merenkululaitoksen eräiden organisaatiouudistusten säädöstasoa. Merenkululaitoksen valmisteluasiakirjoissa kuvattujen alusliikennepalvelujen keskittäminen kaikilta merenkulkupiireiltä niiden toimialuerajojen yli kahdelle merenkulkupiirille oli oikeudellisten vastuiden kannalta merkittävä asia, eikä kysymys ollut pelkästään merenkululaitoksen sisäisestä hallinnollisesta asiasta. Merenkululaitoksesta annetun asetuksen 5 §:n 1 momentin lähtökohtana on, että asetuksessa mainitut tehtävät kuuluvat kullekin merenkulkupiirille sen toimialueella. Tämän vuoksi mainittua organisaatiouudistusta ei voitaisi toimeenpanna pelkästään muuttamalla työjärjestystä.

Sosiaali- ja terveysministeriön menettely veripalvelulakia koskevan tasavallan presidentin esittelyn esittelylistan laatimisessa (STM)

Sosiaali- ja terveysministeriön menettelyä koskeva oikeuskanslerin päätös on kokonaisuudessaan jaksossa 7, s 157.

Etuoistolain soveltaminen valtion kiinteistöluovutuksiin (YM)

Ympäristöministeriö esitti etuoistolain muuttamista siten, että kunnalla olisi etuosto-oikeus myös valtion tai sen laitoksen ollessa kiinteistön myyjänä. Hallituksen esityksen raha-asiainvaliokuntakäsittelyssä nousi esiin kysymys siitä, onko

kunnan etuosto-oikeuden laajentaminen sopu-
soinnussa perustuslain 92 §:n 2 momentin kans-
sa. Perustuslain 92 §:n 2 momentissa säädetään
valtion kiinteän omaisuuden luovuttamiseen
vaadittavasta eduskunnan suostumuksesta.

Ympäristöministerille antamassaan lausun-
nossa 3.2.2005 oikeuskansleri totesi, että perus-
tuslain 92 §:n 2 momentin mukainen suostumus
on eduskunnan valtion ylimpänä budjettivallan
käyttäjänä antama lupa sille, että valtio voi luo-
pua suostumuksessa tarkoitettua kiinteistö-
omaisuudesta. Jos eduskunnan antamaan suos-
tumukseen ei ole sisällytetty luovutuksensaajaa
koskevia ehtoja, myyntiluvan antamisen ja kau-
panteon jälkeinen lailla säädetty kunnan etuosto-
oikeus ei loukkaa eduskunnan budjettivaltaa.

On mahdollista, vaikkakin tähän mennessä
käytännössä varsin harvinaista, että haettaes-
sa eduskunnan suostumusta kiinteistön luovu-
tukselle esitetään selvitystä myös luovutettavan
omaisuuden tulevasta käyttötarkoituksesta tai
luovutuksensaajayhteisöstä. Eduskunta voi an-
taessaan suostumuksensa kiinteistön luovutuk-
seen päättää myös luovutuksensaajasta tai luo-
vutettavan maaomaisuuden tulevasta käyttötar-
koituksesta. Lausunnossaan oikeuskansleri esitti
harkittavaksi, että lakiehdotukseen lisättäisiin
säännös, jonka mukaan kunnalla ei ole etuosto-
oikeutta, jos eduskunta on erikseen päättänyt
kiinteistön luovutuksensaajasta.

Etustolain muuttamista koskevaan lakiehd-
otukseen lisättiin säännös, jonka mukaan etuosto-
oikeutta ei ole, kun valtio, valtion liikelaitos tai
muu valtion laitos myy kiinteistön eduskunnan
kaupalle antamassa suostumuksessa nimeämälle
luovutuksensaajalle tai sellaiselle yhtiölle, jossa
valtiolla on määräysvalta, valtion rahastolle tai
julkisoikeudellista tehtävää hoitavalle säätiölle
niiden omaa käyttöä varten.

Tasavallan presidentti antoi 1.4.2005 edellä
mainitun mukaisen hallituksen esityksen edus-
kunnalle (5/20/05).

Valtioneuvostoalvonta EU-asioissa

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävissä
Euroopan unionin asioissa on pääasiallisesti ol-
lut kysymys Euroopan unionissa valmisteltavina
olevista säädös- ja sopimusehdotuksista. Euroo-
pan unionin kansallista täytäntöönpanoa edel-
lyttävissä lainsäädäntöasioissa oikeuskansleri on
pyydettyään antanut lausunnon.

Eduskunnan osallistumisesta Euroopan unio-
nin asioiden kansalliseen valmisteluun säädetään

perustuslain 96 §:ssä. Valtioneuvoston kirjelmis-
sä eduskunnalle on kiinnitetty huomiota siihen,
että Euroopan unionissa valmisteltavana olevat
säädös- ja sopimusehdotukset toimitetaan asi-
anmukaisesti ja perustuslain 96 §:n mukaisesti
viipymättä eduskunnalle eduskunnan kannan
määrittelyä varten. Jos asian lähettäminen edus-
kunnalle on viipynyt, kirjelmästä on tullut ilmetä
asian käsittelyvaiheet unionissa. Koska oikeudel-
lisella perustalla on oleellinen merkitys unionin
ja jäsenvaltion toimivaltajaon kesken, on tämän
pitänyt käydä ilmi muistiosta. Jos toimivaltape-
rusta on ollut tulkinnanvarainen, on edellytetty,
että tämä seikka tuodaan esille, samoin kuin val-
tioneuvoston kanta toimivaltaan.

Huomiota on kiinnitetty kirjelmien liitteenä
olevien muistioiden selkeyteen ja siihen, että ne
sisältävät selvityksen ehdotuksen suhteesta kan-
salliseen lainsäädäntöön. Muistiosta tulee myös
ilmetä valtioneuvoston kanta ehdotukseen si-
näkin tapauksessa, että kysymys on alustavasta
kannasta.

Yleisesti voidaan katsoa, että valtioneuvoston
kirjelmässään eduskunnalle antama informaatio
on riittävää ja oikea-aikaista. Jos ongelmia asian
oikea-aikaisuudesta tai kirjelmien sisällöstä on
ilmennyt, oikeuskanslerinviraston puuttuminen
on perustuslain 96 §:n edellyttämän ajallisen vaa-
timuksen vuoksi rajallista, esimerkiksi viivästy-
mistä ei voi korjata jälkikäteen. Koska eduskun-
nan osallistuminen Euroopan unionin asioiden
kansalliseen valmisteluun edellyttää eduskunnan
viivytyksetöntä tiedonsaantia, valtioneuvoston
yleisistunnon listatarkastuksessa ei laajempia
muutoksia eduskunnalle meneviin kirjelmiin ja
niihin liittyviin muistioihin ole vaadittu, vaan
lisäselvitys on hankittu suullisesti, jotta asia ei
näistä korjaustoimenpiteistä johtuen viivästyisi.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huo-
miota tarpeeseen arvioida perustuslakikysymyk-
siä valtioneuvoston Euroopan unionin asioissa
eduskunnalle antamissa kirjelmissä. Perustusla-
kivaliokunta on huomauttanut, että kirjelmissä
perustuslaillisia kiinnekohtia selostetaan nykyi-
sin verraten harvoin ja parhaimmillaankin pel-
kästään muiden perustelujen joukossa. Sama
huomio on tehty oikeuskanslerinvirastossa. Oi-
keuskansleri on antanut lausunnon 16.2.2004
eduskunnan puhemiesneuvoston 21.11.2003
asettamalle EU-menettelyjen tarkistustoimikun-
nalle ja esittänyt harkittavaksi kirjelmiin sisälly-
tettävästä selvästi erillisestä osasta EU-säädöseh-
dotuksen suhteesta perustuslain säännöksiin.
Eduskunnan suuri valiokunta on muistiossaan
17.10.2005 muun ohessa todennut, että asiakir-

jaan tulee aina sisältyä arvio ehdotuksen Suomen perustuslain mukaisuudesta, ellei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Asian tilaa tullaan seuraamaan oikeuskanslerin suorittamassa valtioneuvoston yleisistunnon listatarkastuksessa.

Tarkastamiseen liittyviä ratkaisuja

Valtioneuvoston asetus luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta (MMM)

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry oli oikeuskanslerille 5.4.2005 osoittamassa kirjoituksessa viitannut maa- ja metsätalousministeriössä valmisteltuun valtioneuvoston asetukseen vuodelta 2005 maksettavasta luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta. MTK:n kirjoituksessa todettiin, että komission vaatimuksesta vuodesta 2005 alkaen osa kotieläintuotannon kansallisesta eläinkohtaisesta tuesta oli tarkoitus siirtää maksettavaksi pellon kautta LFA-tuen kansallisena lisäosana. Syynä muutokseen oli hallituksen syksyllä 2003 sopima ns. artikla 141 -tukea koskeva ratkaisu ja sen perusteella lokakuussa 2004 komission kanssa neuvoteltu LFA-lisäosan toteuttamismalli.

Kirjoituksen mukaan muutos eriarvoistaa samankokoisten kotieläintilojen tukien jakautumisen, sillä tuotantotuen leikkaus ja sen korvaaminen pellon kautta tulevalla LFA-lisäosalla johtaa kohtuuttoman suuriin tukileikkauksiin tiloilla, joilla on vähän peltoa.

Viljelijöille tukimuutos tapahtuu liian nopeasti ilman riittävää sopeutumismahdollisuutta, sillä muutos tapahtuu vain muutaman kuukauden varoitusaikana. MTK:n kirjoituksen mukaan leikkaukset ovat ristiriidassa viljelijöiden oikeutettujen ja kohtuullisten odotusten näkökulmasta.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto pyysi oikeuskansleria kiinnittämään huomiota kirjoituksessa esitettyihin seikkoihin ja tutkimaan ennen valtioneuvoston asetuksen antamista, ovatko tukimuutoksesta aiheutuvat tukileikkaukset kohtuuttomia ja ristiriidassa perustuslain omaisuudensuojasäännösten kanssa.

Käytävissä oli valtioneuvoston yleisistuntoon 7.4.2005 ratkaistavaksi jaettu maa- ja metsätalousministeriön ylitarkastaja Esa Hiivan esitelylista III, joka koski valtioneuvoston asetusta vuodelta 2005 maksettavasta luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta.

Oikeuskanslerin kirjeellä 6.4.2005 pyydettiin maa- ja metsätalousministeriötä antamaan MTK:n kirjoituksessa mainitun asian tutkimi-

seksi tarvittava lausunto. Oikeuskansleri pyysi lausuntoa erityisesti kirjoituksessa mainitun uudistuksen voimaantulon nopeasta aikataulusta sekä viittauksesta omaisuudensuojaan. Niin ikään lausuntoa pyydettiin tuen muutoksista aikaisempaan nähden sekä muutoksista tuen saajien kohtuullisten odotusten kannalta samoin kuin siitä, mitkä syyt ylipäättään johtivat tuen määrätymiseen peltoalan perusteella.

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut asiassa 6.4.2005 päivätyn lausunnon.

Vastauksena kantelukirjoitukseen oikeuskansleri totesi seuraavaa.

Kansallisen tuen oikeudellisesta luonteesta ja suhteesta omaisuudensuojaan

Ensinnäkin oikeuskansleri lausui kirjoituksessa mainitun luonnonhaittakorvauksen kansallisen lisäosan ja muiden vastaavien maataloudenharjoittajille maksettavien kansallisten tukien oikeudellisesta luonteesta ja niiden suhteesta perustuslain 15 §:ssä perusoikeutena turvattuun omaisuudensuojaan seuraavaa:

Omaisuudella on eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkoitettu varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus. Omistusoikeus puolestaan käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle. Varsinaisen omistusoikeuden lisäksi omaisuudensuojan piiriin kuuluvat myös saamis-oikeudet ja maksettavaksi langenneet julkisen vallan rahasuoritusvelvollisuudet.

Myös sopimusvapaus on saanut suojaa tietystä määrin omaisuudensuojasäännöksen kautta. Tämä tarkoittaa sitä, että lainsäätäjän toimin ei saada taannehtivasti puuttua yksityisten välisiin varallisuusoikeudellisiin sopimussuhteisiin. Kirjoituksessa mainitussa luonnonhaittakorvauksen kansallista lisäosaa koskevassa asiassa ei ole kysymys maataloudenharjoittajille sopimusperusteisesti maksettavasta taloudellisesta tuesta eikä kysymys ole myöskään vaikutuksiltaan taannehtivasta toimenpiteestä.

Luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa on osa Euroopan yhteisen yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanoa. Luonnonhaittakorvauksen kansallisessa lisäosassa on kysymys Suomelle Euroopan yhteisön jäsenmaana suodulle mahdollisuudelle maksaa maataloudenharjoittajille yhteisön varoista maksettavien maatalouden tukien täydennyksenä Suomen valtion varoista kansallista tukea. Myös kansallinen tuki on osa Euroopan yhteisön yhteistä maataloutta

sillä tavoin, että sen myöntämiselle on jäsenmaan saatava yhteisön asianomaisen toimielimen lupa ja tukea voidaan maksaa vain yhteisön hyväksymisissä rajoissa.

Euroopan yhteisön yhteisen maatalouden rinnalla sovellettava kansallisen maataloustuen järjestelmä on lakisidonnaista toimintaa. Kansallisen tuen tukimuotoja ja maksettavien tukien taloudellisia rajoja koskevat ratkaisut perustuvat Euroopan yhteisön toimielinten ja Suomen maatalousviranomaisten, erityisesti maa- ja metsätalousministeriön, välisiin neuvotteluihin ja niiden tuloksina tehtäviin päätöksiin. Kansallisen tuen täytäntöönpano jäsenmaassa tapahtuu kunkin jäsenmaan lainsäädännön mukaisesti. Suomen lainsäädäntöjärjestys edellyttää ensinnäkin, että kansallisen tuen yleisistä perusteista säädetään lailla.

Vuodelta 2005 maksettavasta luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta annettava valtioneuvoston asetus perustuu maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettuun lakiin (1559/2001) sekä maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain (1336/1992) 13 §:ään. Myös ensiksi mainitun lain 4 §:ään on kirjattu se edellä mainittu Euroopan Unionin yhteisestä maataloudesta lähtevä perusvaatimus, että kansallisten tukien käyttöönotto edellyttää Euroopan yhteisön hyväksyntää.

Maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 1 §:stä ilmenee, että mainitussa laissa tarkoitettuja tukia voidaan myöntää valtion talousarviossa osoitetun määrärahan rajoissa. Tämän mukaisesti kenelläkään ei ole lakiin perustuvaa subjektiivista oikeutta maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain mukaiseen tukeen, vaan tukea voidaan myöntää ainoastaan eduskunnan kyseiseen tarkoitukseen talousarviossa myöntämien määrärahojen rajoissa. Eduskunnan myöntämät määrärahat asettavat ehdottoman ylärajan kansallisten tukien yhteismäärälle. Määrärahan mitoittamiseen vaikuttaa muun muassa se, mihin tarkoitukseen Euroopan yhteisö on sallinut kansallista tukea myönnettäväksi sekä Euroopan yhteisön eri tarkoituksiin hyväksymän kansallisen tuen tuki-taso. Tämäkin Euroopan yhteisön yhteisestä maataloudesta lähtevä perusvaatimus on kirjattu kansallisen lain 4 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan tukien määrää tai niiden myöntämisen edellytyksiä muutetaan Euroopan yhteisön tekemän päätöksen perusteella.

Perustuslain 15 §:n perusteella perusoikeutena suojatuksi omaisuudeksi eduskunnan perustusla-

kivaliokunnan käytännössä on katsottu erilaiset julkisen vallan avustukset ja muut velvoitteet vain silloin, kun ne ovat langenneet maksettaviksi. Kysymys on useimmiten ollut työntekijöiden ja muiden edunsaajien oikeudesta tietyn suuruiseen eläkkeeseen tai kansalaisten lakiin perustuvista sosiaalietuuksista ja niiden määristä. Nyt esillä olevan asian oikeudellisen tarkastelun kannalta olennaista on, että vuodelta 2005 maksettavasta luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta annettavassa asetuksessa ei ole kysymys edunsaajille jo maksettaviksi langenneista avustuksista. Sen ohella on todettava, että julkisen vallan avustuksia ja muita vastaavia velvoitteita koskevissa perustuslakivaliokunnan ratkaisuissa on ollut kysymys kansalaisten ja muiden edunsaajien subjektiivisista oikeuksista eli sellaisista etuuksista, joiden saamiseen heillä on laissa säädetty nimenomainen oikeus. Kuten edellä on maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 1 §:ään viitaten todettu, sellaisesta lakisääteisestä oikeudesta ei ole kansallisissa tuissa kysymys.

Maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään Euroopan yhteisön asettamien tukiehtojen toimeenpanosta. Vuodelta 2005 maksettavasta luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta annetussa asetuksessa on kysymys em. lain 4 §:n 2 momentin mukaisesta Euroopan yhteisön asettamien tukiehtojen kansallisesta toimeenpanosta. Asetuksessa säädettyihin LFA-lisäosan myöntämisen perusteisiin ja määrään sekä muihin luonnonhaittakorvauksen kansallista lisäosaa koskevan asetuksen sisällölliin säännöksiin oikeuskansleri ei voi laillisuusvalvojana puuttua, edellyttäen että asetuksessa säädetyt tukien määrää ja niiden myöntämisen edellytyksiä koskevat säännökset ovat Euroopan yhteisön asiasta tekemän päätöksen mukaisia.

Valtioneuvoston asetuksen mukaisen kansallisen tuen muutosten siirtymäaika ja täytäntöönpanoajankohta

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton kirjoituksessa on puututtu myös vuodelta 2005 maksettavasta luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta annettavan asetuksen nopeaan täytäntöönpanoon ja kerrottu lyhyen siirtymäajan maataloudenharjoittajille aiheuttamista vaikeuksista. Siltä kannalta tarkasteltuna, että kun 7.4.2005 esiteltävän asetuksen on määrä tulla voimaan jo 13.4.2005, asetuksen antamisen ja sen voimaantulon välistä aikaa on pidettävä maa-

taloudenharjoittajien kannalta lyhyenä. Samalla on todettava, että mainittu aika asetuksen antamisesta sen soveltamisen aloittamisajankohtaan on poikkeuksellisen lyhyt myös asetuksen soveltamisesta eri tavoin vastaavien kunnallisten ja valtion maatalousviranomaisten kannalta. Tältä osin oikeuskansleri kuitenkin totesi, että kysymys ei ole ollut maa- ja metsätalousministeriön virkamiehen tai muun virkamiehen viivytystä tai laiminlyönnistä, vaan luonnonhaittakorvauksen kansallista lisäosaa koskevan kansallisen asetuksen valmistelu on riippunut Suomen ja Euroopan yhteisön virkamiesten asiasta käymistä neuvotteluista ja asiaa koskevista yhteisön päätöksistä ja niiden ilmoittamisesta Suomen viranomaisille.

Asiakirjoista ilmenee, että kysymys on loka-kuussa 2004 Euroopan yhteisön komission kanssa neuvotellun LFA-lisäosan toteuttamismallin täytäntönnäpänosta nyt annettavalla kansallisella asetuksella. Tästä ajankohdasta laskettuna voidaan katsoa, että asianomaisilla järjestöillä ja niiden toimihenkilöillä ja muilla tahoilla, joita asia koskee, on ollut mahdollisuus saada noin puoli vuotta aikaisemmin jo varsin yksityiskohtaista tietoa seikoista, joihin kansallisen asetuksen tukien myöntämisen edellytyksiä ja määriä koskevat säännökset perustuvat.

Lisäksi voidaan todeta, että LFA-lisäosan toteuttamismallia koskeneiden Suomen ja Euroopan yhteisön komission välisten neuvottelujen taustalla on ollut syksyllä 2003 sopima niin sanottua artikla 141 -tukea koskeva ratkaisu. Tuolloin Euroopan yhteisön maatalousuudistusta käsiteltiin laajasti myös julkisissa tiedotusvälineissä. Tuossa vaiheessa ei voinut olla tarkempaa tietoa laajan uudistuksen vaikutuksista eri tukimuotoihin ja niiden tasoon, mutta yleispiirteisemmänkin tiedon perusteella on käynyt ilmi, että kysymys tuli olemaan huomattavan laajasta ja syvälle käyvältä uudistuksesta Euroopan yhteisön yhteisessä maataloudessa, jolla on pitkälle meneviä heijastusvaikutuksia myös kansallisen tuen myöntämisen edellytyksiin ja tukien määriin. Maa- ja metsätalousministeriön lausunnosta ilmenee, että komission kanssa saavutetusta neuvottelutuloksesta oli kerrottu muun muassa 14.10.2003 annetulla maa- ja metsätalousministeriön tiedotteella. Syksyllä 2003 Euroopan yhteisön ja Suomen hallituksen välillä saavutetun maataloustukineuvottelutuloksen ja nyt annettavan asetuksen välillä on ollut monia muitakin maa- ja metsätalousministeriön lausunnossa lueteltuja asioita koskevia valtioneuvoston ja Euroopan yhteisön komission päätöksiä ja toimenpiteitä, joista ministeriö on kussakin

yhteydessä erikseen tiedottanut. Merkittävää on, että tiedossa on ollut myös se, että LFA-lisäosa maksetaan hehtaariperusteisena, vaikkakaan yksityiskohtaista LFA -lisäosamallia ei ollut aikaisemmin tiedossa.

Edellä olevan perusteella oikeuskansleri päätyi siihen, että Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:n kirjoituksen johdosta asiassa ei ole ilmennyt, että vuodelta 2005 maksettavasta luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi jaettu valtioneuvoston asetusta olisi joltakin osin ristiriidassa perustuslaissa perusoikeutena turvattu omaisuudensuojan kanssa tai että asetusta olisi muutoinkaan lainvastainen. Asiassa ei ole ilmennyt muitakaan sellaisia oikeudellisia perusteita, joiden vuoksi oikeuskansleri voisi edellyttää, että vuodelta 2005 maksettavasta luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta annettavan asetuksen tukien saamisen edellytyksiä tai tukien määriä koskevia säännöksiä maa- ja metsätalousministeriön esityksestä jollakin tavoin poiketen muutettaisiin.

Asiassa saatuun selvitykseen viitaten oikeuskansleri katsoi myös, että asiassa ei ole ilmennyt, että asian esittelijä tai maa- ja metsätalousministeriön muu virkamies olisi kyseisen asetuksenmuutosasian valmistelussa viivytellyt tai rikkinut muulla tavalla virkavelvollisuuksiaan (344/1/05).

Kirjalliset lausunnot ja esitykset

Valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen (VNK)

Valtioneuvoston ohjesääntöä ehdotettiin muutettavaksi siten, että hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen valiokuntaan kuuluisi myös sisäasiainministeri. Valiokunnan tehtäviin lisätäisiin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskeviin asioihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan uusien tehtävien tulisi siten liittyä valiokunnan perustehtäviin (38/20/05).

Komission ehdotus Euroopan unionin perusoikeusvirastoksi (OM)

Oikeusministeriö on kirjeellään 18.8.2005 pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa komission ehdotuksesta Euroopan unionin perusoikeusvirastoksi. Perusoikeusviraston perustamisella py-

ritään kirjeen mukaan laajentamaan Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (EUMC) toimenkuvaa siten kuin Brysselin Eurooppa-neuvostossa 12–13.12.2003 kokoontuneet jäsenvaltioiden edustajat ovat päättäneet.

Ehdotuksen perustelujen mukaan tavoitteena on perustaa Euroopan unionin perusoikeusvirasto, joka on EU:n tasolla toimiva perusoikeuskysymysten osaamiskeskus. Kaikessa unionin toiminnassa on kunnioitettava perusoikeuksia. Virasto tarjoaa yhteisön oikeuden soveltamisen yhteydessä perusoikeuksia koskevaa asiantuntemusta ja neuvontaa ja edistää näin unionin muiden politiikkojen laatua.

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan ministeriön lausuntopyyntöön oheistetusta komission ehdotuksesta käyvän ilmi, että ajatus perusoikeusviraston perustamisesta on eri sidosryhmien kuulemismenettelyssä hyväksytty yksimielisesti. Oikeuskansleri piti perusteltuna kysymyksessä olevan viraston perustamista muun muassa siitä syystä, että Euroopan unioni ei ole liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja kun vielä Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeudellinen merkitys on avoin (perusoikeuskirjaan koottiin Euroopan unionin tasolla voimassa oleviksi katsotut perusoikeudet, mutta perusoikeuskirjan sisällyttäminen voimaantuloaan odottavaan Euroopan unionin perustuslailliseen sopimukseen on saattanut aiheuttaa uuden tilanteen). Ottaen huomioon muissa kansainvälisissä ja kansallisissa instituutioissa tehtävän perus- ja ihmisoikeustyön ja turhien päällekkäisyyksien välttämisen, oikeuskansleri viittasi ministeriölle aikaisemmin perusoikeusvirastoa koskeva komission tiedonannon johdosta 20.1.2005 antamaansa lausuntoon (dnro 1/20/05) ja siinä esitettyyn. Yhtenä keinona päällekkäisyyksien välttämiseksi on oikeuskanslerin mielestä painotettava neuvoston asetuseräluonnoksen johdanto-osan 10 kohdassa todettua verkostoitumista.

Viraston tavoitteena on asetusehdotuksen 2 artiklan perusteella antaa yhteisön toimielimille, elimille, laitoksille ja virastoille sekä jäsenvaltioille perusoikeuksia koskevaa neuvontaa ja tarjota niiden käyttöön asiantuntemusta ja auttaa niitä tällä tavoin varmistamaan perusoikeuksien kunnioittaminen, kun ne toimivaltuuksiansa puitteissa toteuttavat toimia tai määrittelevät toimilinjoja. Viraston toimivaltaa määrittää artiklan ilmaisu ”yhteisön oikeuden soveltamisen yhteydessä”, mikä on otettava huomioon myös pyrittäessä välttämään päällekkäisyyksiä.

Ehdotuksen 3 artiklassa on yksityiskohtaisemmin säädetty soveltamisala. Artiklan 1 kohdan

perusteella virasto harjoittaa toimintaa 2 artiklassa esitetyn tavoitteen saavuttamiseksi Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa määriteltyjen yhteisön toimivaltuuksien rajoissa. Soveltamisala on täsmennetty 3 artiklan 2–4 kohdissa.

Asetusehdotuksen tavoite ja soveltamisala vastaavat oikeuskanslerin näkemyksen mukaan eduskunnan suurelle valiokunnalle toimitetussa muistiossa Suomen kantana esitettyä koskien komission tiedonantoa Euroopan perusoikeusvirastosta. Viraston toiminnan rajausta ja korostunut suhde perusoikeuskirjaan suhteessa muihin toimijoihin mahdollistaa hyvin perus- ja ihmisoikeuksien suojan kehittämistä unionissa.

Viraston toiminta-alasta on säädetty ehdotuksen 5 artiklassa. Tämän mukaan virasto harjoittaa toimintaansa monivuotuisissa puitteissa määritellyillä aihealueilla. Artiklan b-kohdan perusteella puitteissa määritellään viraston toiminnan aihealueet, joihin kuuluvat aina rasismien ja muukalaisvihan torjunta.

Viraston toiminta-alueen laajentamista suhteessa Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen toimintaan oikeuskansleri piti tärkeänä. Komission ehdotuksen yleisperustelujen mukaan viraston perustaminen konkretisoi perusoikeuskirjan tavoitteet ja sen toimeksianto perustuu perusoikeuskirjaan. Tämän vuoksi perusoikeuskirjan sisällöllisellä laajuudella on oikeuskanslerin mielestä erityistä merkitystä viraston toiminta-alueen kannalta.

Perusoikeuskirjan ulottuvuudesta oikeuskansleri viittaa muun muassa perustuslain seurantatyöryhmän mietinnössä (OM 2002:7, s. 35) todettuun, jonka mukaan perusoikeuskirjan valossa Euroopan unionissa tunnustettujen perusoikeuksien ala ulottuu klassisista kansalais- ja poliittisista oikeuksista taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin. Lisäksi perusoikeuskirjaan sisältyy määräyksiä esimerkiksi Euroopan unionin kansalaisten oikeuksista, hyvästä hallinnosta, oikeusturvasta ja ympäristöstä.

Ottaen huomioon perusoikeuskirjan sisältämä rinnakkainen ja jakamaton suoja yhtäältä kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien ja toisaalta taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksia osalta sekä laajempi turvattujen oikeuksien luettelo ihmisoikeussopimukseen verrattuna monilla uusilla aineksilla, on toivottavaa, että tämä näkyisi sisällöllisesti viraston tulevassa toiminnassa. Huolimatta unionin vahvasta taloudellisen integraation luonteesta, perus- ja ihmisoikeudet ovat oleellinen ja ilmeisesti kasvava materiaallinen osa tätä toimintakokonaisuutta. Perusoikeusvirasto voi antaa merkittävää

lisäarvoa unionin toimintaan ja täten vahvistaa sen sosiaalista ulottuvuutta ja hyväksyttävyyttä kansalaisten näkökulmasta (29/20/05).

Valtioneuvoston ohjesäännön täydentäminen (OM)

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa esityksestä lisätä valtioneuvoston ohjesääntöön säännös (VNOS 29 a §), jolla säädettäisiin oikeusministeriöltä hankittavasta pakollisesta lausunnosta. Samalla tarkistettaisiin laintarkastusta koskevaa sääntelyä (VNOS 30 §).

Esityksen tarkoituksena oli tehostaa oikeusministeriön mahdollisuuksia nykyistä paremmin ohjata ja tukea ministeriöissä vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita tavoitteena lainvalmistelun laadun parantaminen. Pyrkimys liittyi osaltaan oikeusministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 2 kohtaan, jonka mukaan ministeriön tehtävänä on valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Oikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa tämän pyrkimyksen johdosta.

Ehdotetun 29 a §:n mukaan ministeriön lausunto oli hankittava, paitsi hallituksen lainsäädäntöohjelmaan sisältyvästä lakiehdotuksesta, myös muusta valmisteltavasta lakiehdotuksesta, joka koskee oikeusjärjestyksen, kansalaisten oikeusaseman tai oikeussuhteiden taikka oikeussuojan perusteita. Tältä osin ehdotuksella oli liittymäkohta edellä mainitun ministeriöasetuksen 1 §:n 1 kohtaan, jossa säädetään ministeriölle kuuluvista lainvalmistelutehtävistä valtiosääntöoikeuden, yleisen hallinto-oikeuden, yksityisoikeuden sekä rikos- ja prosessioikeuden alalla. Ottaen huomioon, että lausunnon hankkiminen on pakollinen, tulisi sitä edellyttävien lakiehdotusten sisältö määritellä riittävän tarkasti. Säännösehdotuksen perustelut, joissa oli kosketeltu eräitä tyypillisiä tilanteita, antoivat johtoa siihen, millaisissa tapauksissa lausunto tulisi hankkia. Lausuntomenettelyn toimivuuden turvaamiseksi ja epäselvyyksien ehkäisemiseksi olisi oikeuskanslerin mukaan saattanut olla vielä hyödyksi, jos säännöstä ja sen perusteluita olisi vielä ollut mahdollista tarkentaa ja täydentää (8/20/05).

Valtion ylimmän virkamiesjohdon valintamenettelyä koskevan lainsäädännön uudistaminen (VM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtion ylimmän virkamiesjohdon valintamenettelyä koskevan lainsäädännön uudistamishankkeesta

on selostettu kokonaisuudessaan jaksossa 7, s. 159.

Asiaa koskevaa hallituksen esitystä ei annettu ennen kertomusvuoden loppua (23/20/05).

Nimikirjalainsäädännön kumoaminen (VM)

Lausuntopyynnössään valtiovarainministeriön henkilöstöosasto on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa nimikirjalainsäädännön kumoamista koskevasta lainsäädäntömuutosehdotuksesta.

Oikeuskanslerin kanta asiaan

Lausuntopyynnön liitteenä olleen hallituksen esitysluonnoksen pääsisältönä oli, että siinä ehdotettiin kumottavaksi nimikirjalaki, nimikirja-asetus sekä valtion virkamiesasetuksen 8 §:n 2 momentti.

Nimikirjalain (1010/1989) 2 §:ssä on säädetty jokaiselle valtion virastolle ja laitokselle velvollisuus pitää palveluksessaan olevista virkamiehistä ja työntekijöistä nimikirjaa. Lain 2 §:n mukaan nimikirjaa pidetään henkilöstön valintaa, palvelussuhteeseen perustuvien etuuksien ja velvolluuksien määräämistä ja muiden henkilöstöasioiden hoitamista varten.

Jäljempänä tässä lausunnossa esittämillään perusteilla oikeuskansleri ilmoitti suhtautuvansa kielteisesti ehdotukseen nimikirjalainsäädännön kumoamisesta. On luonnollista, että myös nimikirjalainsäädäntöä tulee tarvittaessa muuttaa ja kehittää nykyaikaisen hallintotoiminnan vaatimuksia vastaavaksi, mutta kysymys on erityisesti lain 2 §:ssä säädetystä kaikkien valtion virastojen ja laitosten yksiselitteisestä velvollisuudesta pitää nimikirjaa juuri henkilöstöasioiden hoitamista varten. Tällainen lakiin perustuva velvollisuus tulee valtion viranomaisilla edelleenkin säilyttää.

Lausunnon perusteet

Voimassa olevan nimikirjalain perusteista

Järjestelmänä valtionhallinnon nimikirja on vanhaa perua. Voimassa oleva nimikirjalainsäädäntö on kuitenkin uudistettu noin 15 vuotta sitten (laki voimaan 1.1.1990), jolloin asiaa koskevat keskeisimmät säännökset nostettiin lain tasolle. Nimikirjalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 57/1989 vp) perusteluissa todettiin muun ohella seuraavaa:

”Nimikirjan keskeinen merkitys liittyy nimityspäätöksien valmisteluun ja palvelussuhteen ehtojen määrittelyä koskeviin päätöksentekotilanteisiin. Nimikirjassa olevia tietoja käytetään viranhakijoiden keskinäisessä vertailussa ja nimityspäätöksien perustana. Virkamiehen siirtyessä virastosta tai laitoksesta toiseen käytetään nimikirjanotteeseen sisältyviä palvelussuhdetietoja määrättäessä palvelusaikaan perustuvia etuuksia, muun muassa ikälisä- ja vuosilomaetuksia”

”Tavoitteena tulisi olla, että nimikirja ja nimikirjanote palvelisi valtion henkilöstöhallinnon päätöksentekoa mahdollisimman hyvin edellä mainituissa tilanteissa. Nimikirjan ylläpito ja käyttäminen tulisi olla mahdollisimman tehokasta ja taloudellista. Tietojen tulisi olla käyttötarkoituksen kannalta riittävän tarkkoja ja luotettavia, jotta tarkoitettu hyöty tietojen ylläpitokustannuksiin nähden saavutettaisiin. Nimikirjanotteiden vertailukelpoisuuden lisääminen on niin ikään tavoiteltava päämäärä.”

”Nimikirjan ja nimikirjanotteen hyödyllisyys perustuu siihen, että niiden perusteella voidaan nopeasti tehdä edellä mainittuja henkilöstöhallinnon päätöksiä. Päätöksillä, esimerkiksi pitkävaikutteisista taloudellisista etuuksista koskevilla päätöksillä, on paitsi viranomaisen myös virkamiehen kannalta usein tärkeä merkitys.”

Nimikirjalainsäädäntöä uudistettaessa pidettiin puutteena sitä, että aikaisempi nimikirjasäännöstö ei koskenut työsopimussuhteista henkilöstöä. Sen vuoksi uuden nimikirjalain soveltamisalaa täydennettiin siten, että se koskee myös valtion työsopimussuhteista henkilöstöä. Nimikirjalainsäädäntö on koskenut myös valtion liikelaitoksia.

Nimikirjalainsäädännön kumoamisen perusteista

Näin todettiin siis noin 15 vuotta sitten kokonaisuudistetun nimikirjalainsäädännön valmisteluasiakirjoissa. Nimikirjalainsäädännön uudistamisen pohjana oli perusteellinen, täsmällinen ja asiasyihin perustunut lainvalmistelutyö. On luonnollista, että myös henkilöstöhallinnon lainsäädännön – niin kuin muunkin lainsäädännön – ajantasaisuutta ja toimivuutta on jatkuvasti seurattava ja asianomaisen viranomaisen tehtävänä on ryhtyä tarvittaviin toimiin lainsäädännön uudistamiseksi ja kehittämiseksi uusia vaatimuksia vastaavaksi. Kun nimikirjalainsäädäntö ehdotettiin nyt kokonaan kumottavaksi,

olisi järjestelmän kumoamisen perusteiksi täytynyt voida esittää vankkoja nimikirjalainsäädännön perustarkoituksesta ja lainsäädännön yleisestä tarpeesta lähteviä asiasyitä. Sellaisia ei ollut lakiehdotusluonnoksen perusteluista löydettävissä. Nimikirjalainsäädännön kumoamista on perusteltu lähinnä niin sanottuun tuottavuusohjelmaan liittyvillä tarkoituksenmukaisuussyillä, käytännön tasolla lähinnä sillä, että usean viranomaisen nimikirjan ylläpitotehtävät aiheuttaisivat uusille palvelukeskuksille lisätehtäviä.

Koko automaattiseen tietojenkäsittelyyn perustuvien julkishallinnon tietojärjestelmien olemassaolon ajan keskeisimpänä tavoitteena on ollut monia eri käyttötarkoituksia palvelevien yhtenäisten tietojärjestelmien tai ainakin tietosisällöltään ja tekniseltä ratkaisultaan yhteensopivien järjestelmien aikaansaaminen. Tietojärjestelmien kehittämisen ja hankinnan perustavoitteena on siten jo alunperin ollut, että jokin lakiin perustuva henkilöstöhallinnon järjestelmä, esimerkiksi nimikirjajärjestelmä, ei ole tietosisällöltään ja tekniseltä ratkaisultaan muista poikkeava erillinen virastokohtainen tietojärjestelmä, jonka ylläpito vaatisi lisäksi huomattavan paljon ”ylimääräistä” työtä. Myös nimikirjalainsäädännön mukaisesti kerättäviä palvelussuhdetietoja tarvitaan valtion henkilöstöhallinnossa muihinkin tarkoituksiin. Asianmukaisesti järjestetty tietohallinto ja asianmukaisesti toteutetut hallinnon yhteiset tietojärjestelmät myötävaikuttaisivat siihen, että nimikirjalainsäädännönkin mukaan kerättäviä ja ylläpidettäviä palvelussuhteiden perustietoja voitaisiin käyttää muun lainsäädännön perusteella käsiteltävien ja ratkaistavien hallintoasioiden ja etuuspäätöksien (esimerkiksi eläkkeet) tiedollisena pohjana.

Nimikirjalainsäädännön perustarkoituksesta lähtevien asiasyiden sijasta nimikirjalainsäädännön kumoamisen perusteiksi esitetyt hallinnon tuottavuuteen liitetyt tarkoituksenmukaisuussyyt osoittavat lähinnä sitä, että samoihin aikoihin nimikirjalainsäädännön uudistamisen kanssa asetetut julkishallinnon yhteisen tietohallinnon ja tietojärjestelmien kehittämistavoitteet ovat jääneet tältä osin toteutumatta. Virastot ja laitokset ovat omista lähtökohdistaan itsenäisesti hankineet erilaisia henkilöstöhallinnon järjestelmiä, joilla muun muassa nimikirjalaissa säädetyt velvoitteet on voitu käytännössä toteuttaa. Nytemmin käynnistetyn palvelukeskushankkeen toimeenpanon yhteydessä on sitten havaittu, että jo toteutetut virasto- tai hallinnonalakohtaiset henkilöstöhallinnon ja sen tietojärjestelmien ratkaisut poikkeavat niin paljon toisistaan, että

tietosisällöltään varsin selkeän ja tarkoin ohjeistetun nimikirjankin ylläpidon siirtäminen uusille palvelukeskuksille olisi lakiehdotusluonnoksen perustelujen mukaan työlästä. Näin saattaa nimenomaan tietohallinnon ja tietojärjestelmien tasolla ollakin, mutta niihin liittyviä ongelmia ja kehittämistarpeita ei voida hoitaa siten, että edelleenkin tarpeelliseksi ja hyödylliseksi todetusta nimikirjajärjestelmästä luovutaan kokonaan ja järjestelmän ylläpitoa koskevat lain velvoittavat säännökset kumotaan.

Nimikirjatietojen käyttötarkoitus

Nimikirjaa pidetään nimikirjalain 2 §:n mukaan henkilöstön valintaa, palvelussuhteeseen perustuvien etuuksien ja velvollisuuksien määrittämistä ja muiden henkilöstöasioiden hoitamista varten. Nämä nimikirjan ylläpidon ja nimikirjan ylläpitovelvollisuuden keskeisimmät perusteet ja syyt ovat edelleen olemassa. Valtionhallinnon palkkausudistus on vähentänyt nimikirjan merkitystä virkamiehen palvelussuhteen ehtojen määrittelyssä (mm. ikälisäpäätökset), mutta esim. vuosiloman pituuden määrittelyssä nimikirjan tiedoilla on edelleen merkitystä.

Valtion eläkelain mukaisen eläkeoikeuden ja eläkkeen määrän perusteena olevat tiedot on tallennettu valtiokonttorin käytössä olevaan eläketietorekisteriin. Nimikirjalainsäädännöstä huolimatta työnantajalla säilyy lakisääteinen velvollisuus ilmoittaa virkamiehen ja työntekijän eläkeoikeuteen ja eläkkeen määrään vaikuttavat palvelussuhde- ja palkkatiedot eläkeviranomaiselle. Nimikirjastakin ilmeneviä palvelussuhdetietoja ei siten kerätä ja tallenneta yksinomaan nimikirjaa varten, vaan samoja tietoja tarvitaan myös laissa säädetyn eläketurvan toimeenpanossa. Valtion eläkelain, kuten muidenkin eläkelakien, viimeisimpien muutosten takia virkamiehen ja työntekijän eläke määräytyy edunsaajan koko työhistorian palvelussuhteiden ja niistä maksettujen palkkojen perusteella. Uuden eläkelainsäädännön voimaantulon jälkeen on toistuvasti havaittu, että eläkeasiaa käsittelevän valtiokonttorin käytettävissä olevat palvelussuhdetiedot ovat puutteellisia tai epätäsmällisiä. Joitakin eläkkeeseen vaikuttavia palvelussuhdetietoja on saattanut puuttua kokonaan tai niiden kesto koskevissa tiedoissa on todettu virheellisyyksiä. Joissain tapauksissa epätäsmällinen tai virheellinen tieto olisi voinut vaikuttaa myös eläkkeen määrään esimerkiksi kun kysymys on ollut siitä, onko valtion palvelus jatkunut viran tai työn vaihtuessa yhdenjaksoisesti.

Valtion virkamiesten ja työntekijöiden lakiin perustuvan eläketurvan toteutumisen kannalta on tarpeen, että työnantajan käytettävissä on edelleenkin julkista luotettavuutta nauttiva sekä selkeät ja yksiselitteiset tiedot sisältävä tietojärjestelmä, josta virkamiehen ja työntekijän koko palvelussuhdehistoria voidaan helposti todeta ja tarkastaa. Tässäkään yhteydessä oikeuskansleri ei tarkoittanut erillisiä työnantajien pitämiä palvelussuhdehistorioita ja toisaalta valtiokonttorin pitämää eläketietorekisteriä, vaan sitä, että sekä työnantajilla että valtiokonttorilla tulee olla omia käyttötarkoituksiaan palveleva tiedoiltaan kattava ja luotettava, ajantasainen yhtenäinen henkilöstöhallinnon järjestelmä, josta myös virkamiehet ja työntekijät voivat helposti saada itseään koskevia tietoja. Muussa tapauksessa vastuu eläkeoikeudellisesti merkityksellisten tietojen oikeellisuudesta siirtyy osaltaan virkamiehelle ja työntekijälle itselleen, joille nimikirjojen poistuessa olisi vaikeaa jälkikäteen selvittää jo vuosia aikaisemmin päättyneitä palvelussuhteita.

Lausuntopyynnön liitteenä olevan hallituksen esitysluonnoksen jakson 1.1 Nykytila neljännen kappaleen toisen virkkeen (s. 2) mukaan ”rekrytoinnin yhteydessä ei nimikirjanotteen toimittamisella ole käytännön merkitystä, sillä valtion virkojen hakijoista osa hakeutuu tehtävään valtionhallinnon ulkopuolelta eikä näillä hakijoilla ole nimikirjanotetta”. Oikeuskansleri totesi, että nimikirjalainsäädännön kumoamista puoltavana argumenttina virke on ensinnäkin hyvin hämmentävä. Toiseksi oikeuskanslerin oli tässä yhteydessä todettava, että virkkeen alkuosa on myös virheellinen. Tämän kannanoton perustana olivat oikeuskanslerin valtioneuvoston listatarkastuksessa tekemät monivuotiset havainnot. Edelleenkin useimmat ainakin valtioneuvostotasolla päätettävien virkojen hakijoista ovat jo ennestään valtion palveluksessa. Monessa virkanimitysasiassa kaikki kelpoisuusvaatimukset täyttävät hakijat tai ainakin varteenotettavat kärkihakijat ovat ennestään valtion palveluksessa. Kääntäen voidaan listatarkastushavaintona todeta, että yksityisen sektorin tehtävistä valtion virkoihin hakeutuvien hakemustiedoissa on varsin usein puutteita ja epätäsmällisyyksiä. Jos kysymyksessä on varteenotettava hakija, asian esittelijä joutuu pyytämään hakijalta lisätietoja tai täsmennyksiä hakijoiden itse laatimien tietosisällöltään kirjavien ja epätäsmällisten ansioluetteloiden ja muiden asiakirjojen pohjalta. Suurin epäkohta on, että tämäläisyyksiin hakijan itse laatimiin yksityisiin ansioluetteloihin ei voida läheskään aina luot-

taa tai niiden tietojen oikeellisuus tulee ainakin erikseen todentaa. Viranhakijoiden oman oikeusturvan, hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun ja virkanimitysasioiden käytännön valmistelun kannalta ongelma on juuri päinvastainen kuin mitä hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa esitetään. Nykyinen nimikirjajärjestelmä ja kunnallisen sektorin vastaava järjestelmä ovat olleet sisällöllisenä ja menettelyllisenä takeena sille, että perustuslain 125 §:ään perustuva viranhakijoiden pätevyysarviointi ja viranhakijoiden keskinäinen ansiovertailu on voitu toimeenpanna yksittäisten hakijoiden oikeusturvavaatimukset ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset täyttävällä ja asioiden valmistelutoiminnassa turhaa työtä säästävällä tarkoituksenmukaisella tavalla.

Hallituksen esitysluonnoksen 1.1. jakson neljännen kappaleen ja perustelutekstin muiden vastaavansisältöisten tekstiosien osalta kysymys ei ole siitä, että perustelutekstien mainittuja kohtia täydennettäisiin. Kysymys on siitä, että mainitut olennaisilta osin virheellisiin tietoihin perustuvat ja oikeudellisesti hatarat perustelut osoittavat pikemminkin sen, että koko nimikirjalain kumoamishankkeen asialliset ja oikeudelliset perustelut eivät ole vakuuttavalla pohjalla. Nimikirjalainsäädännön uudistamista perusteltiin nimenomaan viranhakijoiden virkanimitysasioiden valmisteluun liittyvillä oikeusturvavasyillä. Nimikirjalain säännösten lisäksi nimikirjanotteen esittämisestä otettiin 1.12.1994 voimaan tulleen uuteen valtion virkamiesasetukseen (971/1994) nimenomainen säännös (8 § 2 mom.). On epäuskottavaa, että nimikirjalainsäädännön kokonaisuudistuksen samoin kuin valtion virkamieslainsäädännön laajan uudistustyön yhteydessä tarpeelliseksi katsottu järjestelmä ja sitä koskevat tarkat säännökset olisivat nyt menettäneet merkityksensä.

Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaan (2. Esityksen vaikutukset) esityksellä ei olisi merkittäviä organisaatio- tai henkilöstövaikutuksia. Nimikirjalainsäädännönkumoamisella ei saavutettaisi myöskään sanottavia taloudellisia säästöjä. Tehtävät voitaisiin järjestää ehdotuksen mukaan ”joustavasti organisaation tarpeen vaatimalla tavalla”. Muiltakin osin ehdotuksen perusteluista ilmenee, että nimikirjatietojen ja muiden vastaavien tietojen keräämistä ja hyväksikäyttöä on tarkasteltu suppeasti virkamiehen tai työntekijän sen hetkisen palveluksen ja työn pohjalta. Siitähän nimikirjalainsäädännössä ei ole kysymys, vaan koko palvelushistorian kattava yhtenäisestä järjestelmästä, johon kerran tallennettuja tietoja voidaan käyttää moniin tar-

koituksiin niin, että samoja tietoja ei tarvitse enää uudelleen, usein monen vuoden kuluttua, erikseen selvittää. Tästä voidaan esimerkkinä mainita tuomarin valan vannomista koskeva merkintä. Kysymys ei ole siitä, että tuomarinvalasta ”voitaisiin ottaa merkintä rekisteriin tehtävissä, joissa tuomarinvalan vannomista edellytetään tehtävähoidon kannalta”. Kysymys on siitä, että kerran vannotusta tuomarin valasta ja muista vastaavanlaisista merkityksellisistä asioista tehdään ajantasaisesti merkintä nimikirjaan, jotta samaa asiaa ei tarvitse enää uudelleen jossain muussa yhteydessä erikseen selvittää.

On toki myönnettävä, että tietohallinnollisesti ja tietojärjestelmällisesti hyvin toteutettunakin nimikirjan pito aiheuttaa henkilöstöhallinnon järjestelmien ylläpitäjille jonkin verran hallinnollista työtä. Kääntäen voidaan todeta, että esitystä valmisteltaessa ei ole tarkemmin selvitetty, eikä varmaan voitaisikaan kovin täsmällisesti selvittää, kuinka paljon tuottamatonta lisätyötä ja oikeusturvaa vaarantavaa sekavuutta (s. 4 ”tulkintatilanteet”) nykyisen selkeän ja yksityiskohtaisesti ohjeistetun sekä hyvin toimivan nimikirjalainsäädännön kumoaminen aiheuttaisi.

Vuosittain tulostettavien ja toimitettavien nimikirjanotteiden määrän arvioidaan esitysluonnoksessa nousevan kymmeneen tuhansiin. Lausuntonsa alussa oikeuskansleri viittasi yleiseen tarpeeseen kehittää lainsäädäntöä, myös nimikirjalainsäädäntöä, hallintotoiminnan kehittämistarpeita ja muita uudistamisvaatimuksia vastaavaksi. Kuten edellä olevasta ilmenee, kysymys on lainsäädännön ohella myös viranomaisten yhteistä tietohallintoa ja yhteisiä henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä koskevasta kehittämisestä ja työtapojen muuttamisesta silloin kun hallinnon rakenteita uudistetaan. Valtion virkamiesasetuksen 8 §:n 2 momentin mukaan viranhakemukseen ei tarvitse liittää otetta nimikirjasta, jos virkamiehestä pidetään nimikirjaa siinä virastossa, jonka virkaa hän hakee tai jonka virkaan hän on ilmoittautunut (ja jos virasto niin määrää). Esimerkiksi tätä säännöstä voitaisiin hyvin kehittää siihen suuntaan, että nimikirjanotetta ei tarvitse esittää, jos virkamies hakee oman hallinnonalansa virkaa. Taustalla on pyrkimys saada aikaan hallinnonalakohtaisia palvelukeskuksia, jossa asianomaisen hallinnonalojen henkilöstöhallinnon asioita, myös nimikirjanpitoa, hoidetaan.

Edellä olevaan viitaten oikeuskansleri toisti, että voimassa olevan nimikirjalainsäädännön ja erityisesti nimikirjan ylläpitoa koskevan lakisääntöisen velvollisuuden kumoamiseen liittyy sellai-

sia olennaisia, välittömiä sekä käytännön tasolla ilmeneviä oikeusturvaongelmia, että lainsäädäntöä ei tulisi kumota.

Asiaa koskevaa hallituksen esitystä ei annettu ennen kertomusvuoden loppua (32/20/05).

Valtionyhtiölain uudistaminen (KTM)

Kauppa- ja teollisuusministeriössä oli valmisteltu valtionyhtiölain kokonaisuudistusta koskeva lakiehdotus. Nykyisen lain peruskäsite ”osakasvallan käyttö” jaettaisiin uudessa laissa ”yhtiöomistukseen” ja ”omistajanohjaukseen”. Näin jo lain otsikosta ilmeni, että laissa säädetään toisaalta valtion osakeomistuksen päätöksenteon keskeisistä kysymyksistä ja toisaalta myös merkittävän osakeomistuksen valtiolle osakkeenomistajana tuottaman taloudellisen ja yhtiöoikeudellisen vallan käytöstä. Myös uudessa laissa valtionyhtiö määriteltäisiin valtion yhtiössä hallitseman äänivallan perusteella, mutta vaadittavan valtionomistuksen osuus valtionyhtiössä olisi nykyistä lakia olennaisesti korkeampi.

Valtion osakkuusyhtiön määrittely olisi valtionyhtiölaissa uusi. Myös sen määrittely tapahtuisi äänivallan perusteella. Oikeuskansleri katsoi lausunnossaan, että lakiehdotusluonnoksen 2 §:n 4 momentin käsitteelle ”merkittäväksi katsottava osuus” tulisi voida antaa lain käytännön soveltamisen kannalta täsmällinen ja yksiselitteinen sisältö.

Myös uudessa valtionyhtiölaissa on tarkoitus säätää, että eduskunnan suostumus on tarpeen niissä tapauksissa, joissa osakepääoman seurauksena valtio-omistuksen määrä alenisi alle 100 prosentin tai valtio menettäisi enemmistön yhtiössä. Sen sijaan määräenemmistövallan menettäminen ei enää edellyttäisi eduskunnan suostumuksen hankkimista. Oikeuskansleri katsoi, että kysymys eduskunnan suostumuksen hankintaa edellyttävistä osakeomistuksen prosentiosuuksista on lähinnä poliittisen harkinnan asia. Enemmistöomistuksen menettämistä koskeviin ja vaikutuksiltaan sitä suurempiin toimiin voidaan kuitenkin ryhtyä ainoastaan eduskunnan suostumuksella.

Valtion omistamia osakkeita ei saisi edelleenkin luovuttaa käypää arvoa alemmasta hinnasta. Lausuntopyyntöasiakirjoihin viitaten oikeuskansleri katsoi, että lakiin olisi syytä koettaa määrittellä yleinen mutta samalla riittävän konkreettinen säännös osakkeiden käyvän hinnan määrittelyn kriteereistä erilaisissa osakekaupoissa.

Lisälausuntonaan 26.4.2005 oikeuskansleri esitti, että pienen ja keskisuuren yhtiön käsitteiden luonnehdintaa 3 §:n 2 momenttiin tulisi vielä harkita. Perusteluissa käsitteitä on selvennetty, mutta esimerkiksi viittaus EU:n määrittelyihin voisi olla paikallaan itse säännöksessäänkin.

Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön toimivallan rajausta lakiluonnoksen 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa (”merkittävästi muuttuu”) ja 5 §:n 4 kohdassa (”vähäisessä määrin muuttuu”) on ilmaistu tulkintaa edellyttävin termein, mikä voi olla ongelmallista joissakin käytännön tilanteissa. Perusteluissa mainitaan 5 prosentin sääntö ja muita tulkinta-argumentteja. Näiden ottamista säännökseen voisi vielä harkita.

Lakiluonnoksen 5 §:ssä ei, toisin kuin 4 §:ssä, mainita, että ministeriö sekä käsittelee että ratkaisee asiat. Tällainen lisäys 5 §:ään lienee paikallaan.

Voimaantulosäännöksen 3 momentti on yleispiirteinen, joten on tärkeää, että esitykseen otetaan eduskuntavaltuuksien yksilöinti (perustelu- luonnoksen tavoin) (2/20/05 ja 14/20/05).

Luonnos hallituksen esitykseksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan lain muuttamiseksi (YM)

Esitysluonnoksella ja siihen liittyvällä luonnoksella valtioneuvoston asetukseksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyä annettun asetuksen muuttamisesta on tarkoitus panna täytäntöön YVA-lainsäädännön osalta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY, annettu 26.5.2003, yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta.

Lausunnossaan oikeuskansleri kiinnitti huomiota seuraaviin näkökohtiin.

1) Direktiivin täytäntöönpano edistää osaltaan perustuslain 20 §:n 2 momentissa jokaiselle turvattua mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Direktiivin 2003/35/EY 3 artiklassa, joka koskee YVA-direktiivin 85/337/ETY muuttamista, tarkoitetaan 1 kohdassa yleisöllä ”yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä”. Artikla jättää osaltaan jäsenvaltion tarkemmin ratkaistavaksi kansalliselta pohjalta, miten yleisö tulisi määritellä.

Lakiluonnoksessa omaksuttu käsite on määritelty 2 §:n 6a kohdassa. ”Yleisöllä tarkoitetaan yksityishenkilöitä, yksityishenkilöiden yhteenliittymiä ja ryhmiä sekä yhteisöjä ja säätiöitä”. Määritelmä on yhdenmukainen viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) kanssa.

Esitysluonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ehdotettu yleisön käsite kattaisi yksityishenkilöt, yksityishenkilöiden yhteenliittymät ja erilaiset ryhmät sekä yhteisöt, kuten yhtiöt, rahastot sekä kansalais- ja etujärjestöt. Lisäksi käsite kattaisi säätiöt.

Korostettaessa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on tärkeää, että niiden käyttämiseen oikeutettujen piiri määritellään riittävän tarkasti. Yksityishenkilöiden yhteenliittyminä esiintyy myös rekisteröimättömiä yhdistyksiä, joiden oikeudellinen asema on ajoittain ollut epäselvä. Sen vuoksi saattaisi olla paikallaan perusteluissa todeta, että myös tällaiset yhdistykset kuuluvat yleisö-määritelmän piiriin.

2) Toinen välillisempi näkökohta koskee direktiivin 2003/35/EY 3 artiklan 7 kohtaa, jolla YVA-direktiiviin on lisätty uusi muutoksenhakuoikeutta koskeva 10a artikla. Sen 1 kappale koskee vaihtoehtoisia perusteita muutoksenhakuoikeuden järjestämiseksi ja 2 kappale suo jäsenvaltiolle mahdollisuuden päättää, missä asian käsittelyn vaiheessa muutoksenhaku voidaan tehdä. Sen 3 kappale velvoittaa jäsenvaltion määrittelemään muutoksenhakuoikeuden järjestämistä koskevat perusteet tarkemmin, tavoitteena antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus.

Lakiluonnoksen 17 §:n 2 momentin nojalla se, jolla muutoin on oikeus hakea päätökseen muutosta, voi valituksessaan vedota siihen, ettei arviointimenettelyä ole suoritettu tai se on suoritettu puutteellisesti.

Lakiluonnoksen 17 ja 19 §:ien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muut kuin hankkeesta vastaava eivät saa hakea muutosta arviointimenettelyn soveltamista koskevaan päätökseen,

vaan muiden tahojen mahdollisuus saattaa arviointimenettelyn tarpeellisuutta koskeva asia muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi perustuisi 17 §:n säännökseen.

Muiden tahojen mahdollisuus saattaa kysymys arviointimenettelyn tarpeellisuudesta muutoksenhakumenettelyssä tutkittavaksi kytkeytyy siihen, mitä muualla laissa on säädetty valitusoikeudesta. Esimerkiksi hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Ottaen huomioon, mitä YVA-direktiivin 10a artiklassa – erittäinkin 3 kappaleessa – säädetään, herää kysymys siitä, missä määrin lakiluonnoksen 17 §:n 2 momentin mukaisesti eri valitusoikeuden käyttämisestä koskevat säännökset ottavat huomioon edellä mainitun tavoitteen antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Asiaa koskeva vaikeus on tunnustettu esitysluonnoksen yleisperusteluissa sivulla 4, jossa todetaan, että kun hankkeen toteuttamista voivat säännellä useat eri lait, joiden valitusoikeussäännökset vaihtelevat, valitusoikeuden määrittely YVA-laissa olisi ongelmallista. Sen vuoksi voimassa olevan YVA-lain mukaista ratkaisua, jossa valitusoikeus määräytyy erityislainsäädännön nojalla, voidaan edelleen pitää perusteltuna.

Edellä lausuttuun viitaten oikeuskansleri totei, että on mahdollista, että erityislainsäädännön valitusoikeussäännökset saattavat olla tiukempia kuin mitä ne direktiivin mukaan voisivat olla, jolloin direktiivin tarkoitus muutoksenhaku-mahdollisuuden osalta saattaa jäädä osaltaan toteutumatta (13/20/05).

Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa

Oikeuskansleri Paavo Nikula oli 11.10.2005 eduskunnan talousvaliokunnan kuultavana Forum Oyj:n kannustejärjestelmistä.

3 Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

Yleistä

Perus- ja ihmisoikeuksista

Perusoikeuksilla tarkoitetaan ihmisille Suomen perustuslaissa turvattuja oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. Perusoikeudet ovat sisältöltään vapausoikeuksia (kansalais- ja poliittiset oikeudet) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet).

Ihmisoikeuksilla taas tarkoitetaan vapausoikeuksia ja TSS-oikeuksia muistuttavia säännöksiä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja muissa kansainvälisissä asiakirjoissa.

Perusoikeusjärjestelmämme on jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa saatettu sisällöltään kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiseksi. Hallitusmuotoon sisältyneet perusoikeussäännökset siirrettiin lähes sellaisenaan 1.3.2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin. Suomen kannalta keskeisimmät ihmisoikeussopimukset on solmittu Euroopan neuvoston ja Yhdistyneiden Kansakuntien piirissä. Tällaisia ovat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18-19/1990) pöytäkirjoineen ja Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 43-44/1991, uudistettuna SopS 78-79/2002) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus, SopS 7-8/1976) lisäpöytäkirjoineen ynnä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 6/1976). YK:n erityisjärjestöjen piirissä solmituista sopimuksista mainittakoon Kansainvälisen työjärjestön alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169, johon palataan jäljempänä.

Yleisesti ottaen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat vähimmäistason perus- ja ihmisoikeuksien suojaksi.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevia näkökohtia

Perusoikeus- ja ihmisoikeussäännökset ja niitä koskevat valvontajärjestelmät ovat päällekkäisiä. Perusoikeusjärjestelmän noudattamista valvotaan kansallisesti. Ihmisoikeuksien noudattamista valvotaan asianomaisissa sopimuksissa säädettyin valvontajärjestelmin. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on turvata sekä edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän tavoitteen mukaisesti sisältyy perustuslain oikeuskanslerin tehtäviä koskevaan 108 §:n 1 momenttiin säännös oikeuskanslerin velvollisuudesta valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin tehtäväkentässä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset tulevat esille sekä yleisessä viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnassa että valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonnassa. Perustuslaissa asetetusta tehtävästä ja valtioneuvoston valvonnan luonteesta seuraa, että laillisuusvalvonnassa otetaan huomioon perusoikeussäännökset ja ihmisoikeussopimusten määräykset viran puolesta (siis ilman että niihin on esimerkiksi kantelussa vedottu). Oikeuskanslerin ratkaisuissa viitataan perustuslain asianomaisiin säännöksiin tai määräyksiin silloin kun niiden suora soveltaminen on ollut asiassa harkittavana. Perusoikeussäännösten käytännön toteuttamiseksi on annettu erityislainsäädäntöä, johon yksittäiset ratkaisut useimmiten nojautuvat (esimerkiksi hyvän hallinnon perusoikeutta toteutetaan paljolti hallintolaililla).

Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat liittyvät toisiinsa. Tarkasteltaessa ja arvioitaessa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista laillisuusvalvonnassa on siten merkitystä sillä seikalla, miten ihmisoikeuskysymyksiä on käsitelty ja ratkaistu kansainvälisesti.

Euroopan yhdentymiskehitykseen liittyen ovat Eurooppa-tuomioistuimet saaneet keskeisen aseman Eurooppa-oikeuden sisällön määrittämisessä ja siihen sisältyvien yksilön oikeuksien määrittämisessä.

Erityisen merkittäviä ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten soveltamista koskevat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, joiden seuraaminen ja huomioon ottaminen tarpeellisessa määrin sekä hallinnossa yleensä että laillisuusvalvonnassa asettaa omat vaatimuksensa. Virastossa on järjestetty ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen seuranta. Sen perusteella voidaan todeta, että vuonna 2005 ihmisoikeustuomioistuimessa oli eri vaiheissa käsiteltävänä noin 80 Suomea koskevaa asiaa. Uusia valituksia oli 23 kappaletta. Ihmisoikeustuomioistuin antoi ratkaisunsa 12 tapauksessa, joista kymmenessä todettiin ihmisoikeusrikkomus. Vastaavasti YK:n ihmisoikeuskomiteassa tuli vireille yksi tapaus ja se antoi ratkaisun kahdessa tapauksessa. Kummassakaan ei todettu rikkomusta. Muissa kuudessa kansainvälisessä lainkäyttö- ja tutkintaelimessä ei tullut vireille uusia tapauksia.

EU:n perustamissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä. Perusoikeudet, joiden soveltamisala määräytyy EU-oikeuden soveltamisalan ja EU:n toimivallan mukaisesti, velvoittavat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeudet ovat perusteina sekä EU:n oikeuden tulkinnalle että EU:n toimielinten säädösten arvioinnille. Myös EY-tuomioistuimen ratkaisujen – sikäli kuin niissä on kosketeltu ihmisoikeussopimusta – seurantaan on kiinnitetty huomiota. Tapauksia, joissa kotimaisten perusoikeuksien ja EU:n ”perusoikeusjärjestelmän” mukaisten oikeuksien olisi katsottava olevan ristiriidassa, ei ole kertomusvuonna ilmennyt.

Uutta lainsäädäntöä vuonna 2005

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Niitä ei voida määrittellä asetuksella eikä muilla alemmanasteisilla säädöksillä.

Kertomusvuonna on tullut voimaan useita lakeja, jotka koskevat yksityiskohtaisemmin perusoikeuksina turvattujen oikeuksien sisältöä. Yhtäältä kysymys on ollut perusoikeuksien käytön turvaamista koskevasta tarkemmasta sääntelystä. Toisaalta kysymys on ollut siitä, millaisin edellytyksin perusoikeuksien rajoittaminen on ollut mahdollista. Toisin kuin edellisenä vuonna merkittäviä lakikokonaisuuksia ei ole juurikaan tullut voimaan. Pääosa laeista sisältävät lainmuutoksen.

Laillisuusvalvontaa harjoittavien viranomaisen joukkoa on täydennetty lapsiasiavaltuutetulla. Lapsiasiavaltuutetusta annetun lain (1221/2004) mukaan lasten aseman ja oikeuksien huomioon ottamisen varmistamiseksi lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä lapsiasiavaltuutettu. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on mm. edistää eri tavoin Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen hyväksymän lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59-60/1991) toteutumista.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (232/2005) on tarkoitus saattaa laki vastaamaan sukupuolten välisestä tasa-arvosta annettua Euroopan yhteisön lainsäädäntöä ja yhteisön tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä tällä alalla. Laki sisältää osin uusia säännöksiä mm. toimenpiteistä tasa-arvon edistämiseksi, syrjinnän kiellon määrittelystä ja syrjinnästä eri tilanteissa.

Oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta annetulla lailla (666/2005) on muutettu ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä niin, että kantelulle säädetty kuuden kuukauden määräaika tapauksessa, jossa kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden valvomiseksi toimivaltainen lainkäyttö- tai valvontaelin on todennut oikeudenkäyntivirheen asian käsittelyssä, alkaa kulua kyseisen valvontaelimen lopulliseksi jääneen ratkaisun antamisesta. Sääntely on yhdenmukainen useiden Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolina olevien jäsenvaltioiden niiden säännösten kanssa, joissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettava ratkaisu on säädetty nimenomaiseksi perusteeksi ottaa asia uuteen käsittelyyn.

Toimeentuloturvan muutoksenhakua koskeva lainsäädäntö on uudistettu. Tarkoitus on ollut vahvistaa ensimmäisinä valitusasteina toimineiden eläkelautakunnan ja tapaturmalautakunnan asemaa riippumattomina ja itsenäisinä muutoksenhakueliminä perustamalla työeläkeasi-

oiden muutoksenhakulautakunta (677/2005) ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta (681/2005). Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnat toimivat tuomioistuinten tavoin, niiden jäsenet hoitavat tehtäviään tuomarin vastuulla ja heidän puolueettomuuttaan turvaavat tuomarin esteellisyysäännökset. Muutosten on katsottu vahvistavan perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeusturvaa (HE 155/2003 vp).

Terrorismin uhka on kertomusvuonna otettu huomioon useissa säädöksissä. Lailla puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain muuttamisesta (522/2005) on poliisille annettu oikeus saada puolustusvoimilta sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua, jos se on välttämätöntä terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Virka-apuasialla on poikkeuksellinen luonne ja saattaa edellyttää poikkeuksellisten voimakeinojen käyttämistä. Poliisilain muuttamisesta annetulla lailla (525/2005) on tehostettu poliisin toimintaa terrorismin ja muun järjestäytyneen rikollisuuden estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi laajentamalla poliisilakiin perustuvia poliisin tiedonhankinta-oikeuksia. Lakiin on lisätty mm. uudet säännökset telekuuntelusta, tiedon hankkimisesta matkaviestimen sijainnista ja poliisin tietolähdetoiminnasta. Lisäksi on laajennettu poliisin oikeuksia tekniseen tarkkailuun ja televalvontaan sekä peitetoimintaan ja valeostoon. Rajavartiolaitosta koskeva lainsäädäntö on uudistettu. Uudistus sisältää lain rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005), rajavartiolain (578/2005) ja lain henkilötietojen käsittelystä rajavartioloitoksessa (579/2005). Samalla on tarkistettu 18 muuta lakia. Rajavartioloitoksen toiminta on mukautettu vastaamaan Euroopan unionissa vapaan liikkuvuuden alueen ulkorajojen valvonnassa tapahtunutta kehitystä. Terrorismin torjunnassa ja muissa sisäisen turvallisuuden erikoistilanteissa rajavartioloitoksen erityisosaamista ja kaluston käyttöä tehostetaan. Uudistus sisältää lukuisia perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia.

Kertomusvuonna on lisäksi hyväksytty vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimenpanoa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Sen pääasiallinen tarkoitus on säätää vankien perusoikeuksiin kohdistuvista rajoituksista ja heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan lain tasolla ottamalla huomioon perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvat vaatimukset (HE 263/2004 vp). Uudistus, joka sisältää mm. vankeuslain (767/2005) ja tutkintavankeuslain (768/2005), tulee voimaan 1.10.2006.

Perusoikeusjärjestelmän ja sen valvonnan kehitysnäkymiä

Roomassa 29.10.2004 allekirjoitetun Euroopan perustuslakisopimuksen I-9 artiklan 2 kohdan mukaan unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perustuslakisopimuksen II osa sisältää joulukuussa 2000 annetun unionin perusoikeuskirjan, johon on koottu unionin kansalaisten ja muiden unionin alueella asuvien henkilöiden kansalaisoikeudet sekä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet. Kysymys ei ole uusien perusoikeuksien luomisesta, vaan tavoitteena on ollut koota yhteen sellaisia oikeuksia, jotka Euroopan yhteisöjen tuomioistuinkäytännössä jo tunnustetaan unionin oikeuden lähtökohdaksi. Perustuslakisopimuksen hyväksymisen myötä ehdotetut perusoikeudet sitoisivat unionin toimielimiä ja muita elimiä sekä jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta. Perustuslakisopimus on hyväksyttävänä kansallisessa käsittelyssä jäsenmaissa. Sen voimaantulo on epävarmaa ja tulee joka tapauksessa viemään aikaa. Suomi ei ole vielä hyväksynyt perustuslakisopimusta.

Perusteilla on Euroopan unionin perusoikeusvirasto. Sitä koskeva ehdotus KOM(2005)280 julkaistiin 30.6.2005. Ehdotus sisältää mm. ehdotuksen asetukseksi, jolla perustettaisiin perusoikeusvirasto. Asetusehdotuksen mukaan viraston päämääränä olisi tarjota yhteisön toimielimille ja jäsenvaltioille asiantuntija-apua perusoikeuskysymyksissä näiden soveltaessa yhteisön oikeutta. Virasto keskittyisi toiminnassaan perusoikeustilanteeseen EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa, kun ne soveltavat EU-oikeutta. Oikeuskansleri on antanut asiassa lausunnon (29/20/05), jonka mukaan perusoikeusvirastoa ja sen toimivaltaa harkittaessa tulee välttää päällekkäisyyttä muissa kansainvälisissä ja kansallisissa instituutioissa tehtävän perus- ja ihmisoikeustyön kanssa, vaikka perusoikeusvirasto sinänsä voi antaa merkittävää lisäarvoa unionin toimintaan.

Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa

Perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerille asetettu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä koskee myös valtioneuvostossa käsiteltäviä asioita. Valtioneuvoston päätöksenteon järjestelmään on luokiteltu kaikkiaan noin 150 valtioneuvostoasian asiatyyppiä. Jokaisella asiatyypillä on valtioneuvostovalvonnassa niille ominaiset tarkastuskohteensa. Yleisemmällä ta-

solla valtioneuvostoasiat voidaan jakaa säädösvalvontaan käyttöä koskeviin asioihin (erit. hallituksen lakiesitykset, asetukset) ja hallintopäätöksellä tai muulla päätöksellä ratkaistaviin hallintovalvon käyttöä koskeviin asioihin.

Käytännössä kysymys perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta tulee useimmiten esille säädösehdotusten tarkastuksessa. Tällöin tulee punnittavaksi se, miten perustuslain perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden sisältö ja vaatimukset on otettu huomioon säädösvalmistelussa ja miten ne ilmenevät lakiehdotuksissa ja hallituksen esitysten perusteluissa.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa valtioneuvoston osalta ovat kertomusvuonna olleet esillä samantyyppiset kysymykset kuin aikaisempinakin vuosina. Tällaisia seikkoja ovat muun muassa säädöstason valinta, asetuksenantovaltuutussääntöjen olemassaolo sekä niiden soveltamisalue, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus ja edelleen lain valituskiellot ja muutoksenhakujärjestelmän muu asianmukaisuus, sääntöjen taannehtivuus, rikosoikeudellisia säännöksiä koskeva legaliteettiperiaate, kuulemisperiaatteen toteutuminen ja muut hyvän hallintomenettelyn takeet sekä yhdenvertaisuus ja omaisuuden suoja.

Valtioneuvoston yleisistunnon (vast. tasavallan presidentin esittelyn) esittelylistojen tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että lakiehdotuksen suhdetta perusoikeussääntöksiin ja ihmisoikeusmääräyksiin on riittävästi selvitetty hallituksen esityksen perusteluissa. Lakiehdotusten perustelutekstien ohella kysymys on erityisesti siitä, kuinka hyvin perusoikeusuudistuksen ja perustuslakiuudistuksen myötä vahvistuneet perusoikeuksien huomioonottamisen vaatimukset ja perusoikeusajattelu toteutuvat yleisemminkin uudessa lainsäädännössä ja lakiehdotusten yksittäisissä säännöksissä. Mikäli lakiehdotuksen yksittäiset säännökset eivät täytä perusoikeuksien huomioon ottamisen vaatimuksia tai perusoikeuksia sivuavien sääntösehdotusten perustelut ovat puutteellisia, ministeriötä on pyydetty korjaamaan tai täydentämään lakiehdotusta ja hallituksen esityksen perusteluja. Lukuisissa tapauksissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olevia lakiehdotuksen säätämisperusteluja on täydennetty lisäämällä niihin lausuma, jonka mukaan esityksestä olisi suotavaa hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Viikottain tapahtuva listatarkastus tarjoaa hyvät mahdollisuudet tarkastella säätämisperus-

tykseen liittyvien näkökohtien käsittelyä valtioneuvostossa esiteltävissä hallituksen esityksissä. On kuitenkin todettava, että myös säätämisperusteluksien ja perusoikeuksien kannalta merkittävät hallituksen esitykset jaetaan valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmään samassa aikataulussa kuin muutkin valtioneuvostoasiat. Erityisesti asiallisesti ja oikeudellisesti merkittävissä laajoissa lainsäädäntöuudistuksissa ministeriöt käyttävät usein kaiken käytettävissä olevan valmisteluajan niin, että tällaiset esittelylistat jaetaan sääntönmukaisesti aivan määräajan (tiistai klo 11) lopussa ja esittelylistaa voidaan sisällöllisesti täydentää senkin jälkeen.

Yleishavaintona myös kertomusvuodelta 2005 on voitu todeta, että hallituksen esityksien perusteluihin on sisältynyt, milloin se on ollut tarpeen, sääntönmukaisesti ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisperustelusta koskeva jakso. Niissä on yleensä käsitelty myös asianomaisen lakiehdotuksen säätämisperustelukseen liittyviä näkökohtia.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin asetusehdotusten tarkastuksessa korostuvat perustuslain 80 §:n vaatimukset täsmällisestä ja tarkkarajaisesta asetuksenantovaltuudesta ja siitä, ettei asetuksella voida säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Säädösvalmistelun valvontaa on käsitelty myös kertomuksen valtioneuvoston valvontaa koskevassa jaksossa 2.

Ministeriössä suoritettavan moitteettoman säädösvalmistelun tason ja valvonnan tärkeys on otettu huomioon myös vuonna 2003 voimaan tulleessa uudessa valtioneuvoston ohjesääntönsä. Sen 45 §:n mukaan ministeriön kansliapäällikön tulee johtaa ministeriön toimintaa sekä siinä tarkoituksessa mm. huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä. Säädösvalmistelun käytännön tasolla on erityistä merkitystä hallituksen esitysten laatimisohteilla, jotka valtioneuvosto on 16.6.2004 uudistanut. Yleishavaintona voidaan todeta, että varsinkin Euroopan unionilainsäädännön kansallisen täytäntönnäpön lainsäädäntöasioita valmistelevilla asianomaisen alan asiantuntijoilla ei usein ole oikeudellista asiantuntemusta eikä lainvalmistelussa ole muutoinkaan käytetty ministeriön omaa oikeudellista lainvalmisteluasiantuntemusta riittävästi hyväksi.

Valtioneuvoston valvonnassa tulee esille myös perusoikeuksien toteutuminen ja turvaaminen Euroopan yhteisön lainsäädännön valmistelua ja hyväksymistä koskevassa päätöksenteossa. Niiden virkamiesten, jotka edustavat Suomea EY:n

säädösvalmistelussa, tulisi ottaa huomioon myös Suomen perustuslain vaatimukset. EY-säädösten kansallisessa toimeenpanossa on otettava huomioon EY-lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen ohella myös perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Valvonnassa kiinnitetään huomiota, paitsi EY-oikeuden velvoitteisiin, myös Suomen oikeusjärjestyksen ja yksilön oikeusturvan vaatimuksiin.

Valtioneuvoston yleisistunto tekee edelleenkin joitakin hallintopäätöksiä lähinnä yhteiskunnallisesti merkittävissä lupa-asioissa. Niissä on perusoikeuksien kannalta kysymys erityisesti perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja 21 §:ssä perusoikeutena turvatuun oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden toteutumisesta. Näistä merkittävin tässä yhteydessä on kuulemisperiaatteen, mutta myös perusteluvaiheen toteutuminen.

Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnassa

Perusoikeusuudistuksella kehitettiin perusoikeusturvaa laajentamalla ja täsmentämällä perustuslaissa turvattuja vapausoikeuksia kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa esitetyillä tavoilla ja lisäämällä perustuslakiin säännökset keskeisistä TSS-oikeuksista ja ympäristöä koskevista oikeuksista. Tavoitteena oli lisätä perusoikeuksien suoraan sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, lisätä tasa-arvoa sekä parantaa yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota suoraan perusoikeussäännöksiin. Pyrkimyksenä oli myös, että tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset ratkaisujensa perusteluissa viittaavat perusoikeussäännöksiin, jos niiden soveltaminen tulee kysymykseen.

Viimeaikaisen kansainvälisen ja kansallisen oikeuskehityksen myötä perus- ja ihmisoikeuksien sisältö on selkiintynyt ja konkretisoitunut. Se, että perus- ja ihmisoikeudet ovat tulleet osaksi tavanomaista oikeusjärjestelmäämme, on johtanut siihen, että niihin vedotaan ikään kuin ne sisältäisivät subjektiivisia oikeuksia koskevia säännöksiä, vaikkakin subjektiivisiksi katsottavien perusoikeuksien määrä tosiasiallisesti on vähäinen. Yleinen havainto on, että tuomioistuinten ja muiden viranomaisten päätösten perusteluissa on varsin pidättyväisesti viitattu perusoikeus- ja ihmisoikeussäännöksiin. Tavallisesti asiat voidaan ratkaista soveltaen lakia ja muita alemmanasteisia säädöksiä turvautumatta perusoikeussäännösten soveltamiseen. Asian ratkaiseminen

pelkän perusoikeussäännöksen nojalla on siten poikkeuksellinen tilanne.

Vuoden 2005 ratkaisusta

Viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden julkista tehtävää suorittavien toiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät kysymykset tulevat yleensä käsiteltäviksi kanteluratkaisujen yhteydessä. Perus- ja ihmisoikeussäännösten soveltamistapaukset osoittavat, että useat eri perusoikeussäännökset ovat olleet esillä ja samantyyppiset kysymykset pysyvät vuodesta toiseen ajankohtaisina. Viitaten siihen, mitä edellä on lausuttu, on odotettavissa, että perusoikeussäännösten merkitys viranomaisten päätöksenteossa ja sitä myöten laillisuusvalvonnassa tulee lisääntymään ja korostumaan.

Jäljempänä on perustuslain II luvun pykäläkohtaista ryhmittelyä noudattaen esitetty ratkaisuja, joissa on otettu kantaa erityisesti yhdenvertaisuutta, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeviin perusoikeuksiin liittyviin kysymyksiin. Ratkaisuja, joissa on kysymys perustuslain 19 §:ssä turvatussa oikeudesta sosiaaliturvaan, on selostettu sosiaali- ja terveysministeriön ja asianomaisten hallinnonalojen yhteydessä.

Kertomusvuonna on aiempaan tapaan runsaslukuisimmin ollut esillä erilaisia tapauksia, joissa omaksuttu viranomaismenettely ei ole täyttänyt perustuslain 21 §:ssä oikeusturvalle asetettavia vaatimuksia. Jatkuvasti tulee käsiteltäväksi kanteluita, jotka koskevat asian käsittelyn viipymistä viranomaisissa. Omaaloitteisesti asioiden käsittelyn viipymistä on pyritty pistokokein selvittämään tarkastusmatkoilla. Tarkastuksen kohteena olevalta viranomaiselta on pyydetty etukäteen nähtäväksi tiedot viraston vanhimmista vireillä olevista asioista. Tarkastuksella ja sen jälkeen on käyty läpi asiat ja selvitelty mahdollisten viivästymisten syyt.

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettu vaatimus asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä on jossain määrin tulkinnanvarainen. Selvityksistä ilmenee harvemmin, että synnä viivästymisiin olisi asiaa käsittelevän yksittäisen virkamiehen laiminlyönti, vaan yleisimmin kysymys on viranomaisen käsiteltävinä olevien asioiden ruuhkautumisesta, kun viranomaisen työmäärä on jatkuvasti suurempi kuin henkilöstövoimavarat. Tällaisissa tilanteissa on kanteluasioissa jouduttu tarkastelemaan laajemmin muun muassa siltä pohjalta, miten virastossa asioiden

käsittelyn seuranta on järjestetty ja miten asioiden käsittely on järjestetty. Tapauksessa, jossa käsittelyn voidaan epäilyksittä katsoa viipyneen laissa edellytettyä kauemmin, tilanne on lainvastainen siitä riippumatta, onko se luettavissa jonkun yksittäisen virkamiehen viaksi. Tällaisissa tapauksissa on asianomaiselle ministeriölle tehty perustuslain 68 §:ään nojalla esitys, joka tähtää sellaisiin järjestelyihin, että asioiden käsittely asianomaisessa viranomaisessa saataisiin lain edellyttämälle kannalle. Sikäli kuin kysymys on resurssista, tasapainon saavuttaminen edellyttää viime kädessä talousarvioratkaisuja, jotka jäävät yleensä laillisuusvalvonnan ulkopuolelle.

Oikeuskanslerinvirastossa on jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta, omaksuttu kanta, jonka mukaan hyvään hallintoon kuuluu vastata asiallisiin kansalaiskirjeisiin. Erityisesti tämä koskee viranomaisen toimialaan ja tehtäviin liittyviä tiedusteluja, joista ilmenee, että kirjoittaja odottaa saavansa vastauksen. Sähköpostin ja muiden teknisten mahdollisuuksien yleistyminen lienee osaltaan madaltanut kynnystä tiedustelun tekemiseen ja samalla lisännyt tiedustelujen määrää. Syynä vastaamatta jäämiseen on ollut useasti se, että vastaamista on viranomaiselle ensisijaisesti kuuluvien varsinaisten virkatehtävien kannalta pidetty toisarvoisena tehtävänä. Kirjoittaja on saattanut osoittaa kirjeitä sekä ministerille että ministeriölle, jolloin on herännyt epätietoisuutta siitä, miten vastaaminen käytännössä tapahtuu. Näitä kysymyksiä on jatkuvasti käsitelty viranomaisten kanssa. Sähköpostin käyttö lienee osaltaan myös vaikuttanut siihen, että kirjoittajat useasti odottavat vastausta nopeasti. Eräissä tapauksissa kantelijalle on jouduttu toteamaan, että tiedustelun tekemisestä kantelun tekemiseen oli kulunut sen verran vähän aikaa, ettei vastaamisen voitu katsoa viivästyneen, vaikkei vastausta ollut vielä saapunutkaan.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannasta

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannassa korostuu aika ajoin tiettyjen asioiden käsittelyn kesto. Eräs tällainen tapaus liittyy edellä mainitun ILO:n yleissopimuksen nro 169 ratifioinnin esteiden poistamiseen. Suomi ei ole ratifioinut sopimusta, koska kysymys omistusoikeudesta maahan saamelaisten kotiseutualueella oli ollut ja on edelleen järjestämättä. Apulaisoikeuskansleri oli oikeusministeriölle 10.12.1998 osoittamassaan kirjeessä viitaten oikeuskans-

lerin velvollisuuksiin perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa esittänyt ministeriön harkittavaksi, eikä ollut jo aika ryhtyä asianmukaisiksi ja riittäviksi katsottaviin toimenpiteisiin asiaa koskevan selvitystyön suorittamiseksi. Erinäisten muiden selvitysten hankkimisen jälkeen ministeriö oli vuonna 2003 tehnyt tutkimussopimuksen Oulun ja Lapin yliopiston kanssa. Tutkimuksen tuli valmistua vuonna 2005, mutta se on siirtynyt seuraavaan vuoteen.

Ratkaisuja

Oikeuskanslerin toimivalta Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan siirretyn säädösvallan osalta

Ahvenanmaan maakuntahallitus oli kumonnut Ahvenanmaan maakunnan metsästyslain 20 §:n 1 momentin ja 75 §:n perusteella annetun hirvenmetsästysasetuksen 3 §:n. Ahvenanmaan itsehallintolain säännösten perusteella maakunnalle kuuluu metsästystä koskeva lainsäädäntövalta. Kantelukirjoituksen mukaan kumotulla metsästysasetuksen 3 §:llä oli ollut tasapuolisuuden kannalta keskeinen merkitys.

Ahvenanmaan maakuntahallitus on katsonut, että kysymys on maakuntalaissa olevan valtuutuksen nojalla Ahvenanmaan itsehallintolain perusteella maakunnan toimivaltaan kuuluvan lainsäädäntövallan käyttämisestä, johon oikeuskanslerin toimivalta ei ulotu.

Oikeuskansleri on todennut, että asetukse-
nantovalta voi perustua perustuslaissa tai muussa laissa olevaan valtuutukseen. Perustuslaissa ei ole kuitenkaan asetusten jälkitarkastuksesta säännöksiä. Valtakunnan delegoidun lainsäädännön osalta valvonta toteutuu oikeuskanslerin valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteon valvonnassa. Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnollisen erityisaseman vuoksi maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan siirretyn säädösvallan osalta vastaavanlaista toimivaltaa ei ole.

Oikeuskansleri on kuitenkin lausunut, että lukuun ottamatta eräitä ruotsin kieltä ja maakunnan ruotsinkielistä kulttuuria suojaavia säännöksiä, Suomen perusoikeussäännökset koskevat myös Ahvenanmaata ja rajoittavat samalla tavalla kuin valtakunnan toimielimiä myös maakunnan oman toimivallan käyttöä. Ottaen huomioon perustuslain perusoikeuksien korostettu ulottuvuus ja perusoikeuksien sitovuus yksilön suojan kannalta suhteessa julkisen vallan

käyttöön sekä perustuslaissa oikeuskanslerille säädetty valvontavelvoite, oikeuskansleri ei voinut yhtyä asiassa esitettyyn näkemykseen puuttuvasta toimivallasta. Valvonnassa on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota maakunnan itsehallinnolliseen erityisasemaan sekä käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin (886/1/02).

Oikeusvaltioperiaate

Luottamus julkisten tehtävien hoitamisen puolueettomuuteen

Kaupunginhallituksen puheenjohtajan ja va. kaupunginjohtajan osallistumista yksityisen yrityksen tarjoamalle ulkomaanmatkalle koskevaan kanteluun antamassaan päätöksessä apulaisoikeuskansleri totesi, että julkisten tehtävien hoidossa on tärkeää, että luottamus toiminnan puolueettomuuteen säilyy. Perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännös sisältää mm. vaatimuksen siitä, että julkisen tehtävän hoitamiseen eivät vaikuta siihen kuulumattomat vieraat vaikuttimet. Oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu sekin, että julkisia tehtäviä hoitavien toiminta näyttää myös ulospäin uskottavasti sellaiselta, että sitä eivät uhkaa mainitunlaiset vieraat vaikuttimet. Katso myös sivu 122 (707/1/03).

Yhdenvertaisuus

Virkamiesten tasapuolinen kohtelu palkkausasiassa

Kanteluasiassa saadun selvityksen mukaan työvoimatoimistossa oli maksettu samasta työstä palkkaa toiselle virkamiehelle palkkausluokan A 16 ja toiselle A 13 mukaan. Tämä johtui siitä, että työhallinnon järjestelyvaraneuvotteluissa olivat kuoppakorotukset säännönmukaisesti ohjautuneet ammattiliittoon kuuluville. Lakiin perustuvan sopimusjärjestelmän mukaan korotuksista oli neuvoteltu ja sovittu valtion edustajien ja asianomaisten liittojen välillä. Neuvottelujärjestelmä ei sellaisenaan ottanut huomioon järjestäytymättömiä virkamiehiä. Tällaisten virkamiesten mahdollisuudet saada kuoppakorotuksia olivat siten olennaisesti heikommät kuin järjestäytyneillä virkamiehillä.

Ratkaisussaan oikeuskansleri on todennut, että noudatettu menettely oli ollut omiaan heikentämään viranomaisen velvollisuutta noudat-

taa virkamieslaissa edellytettyä tasapuolisuutta virkamiesten kohtelussa. Tähän velvollisuuteen on virkaehtosopimuksen soveltamisalalla katsottu kuuluvan myös erilaisten harkinnanvaraisten etuuksien jakaminen (mm. kuoppakorotukset). Perustuslaissa (vastaavasti aiemmin hallitusmuodossa) säädetyn yhdenvertaisuuden on katsottu edellyttävän, että etuuksia jaettaessa kuulumista ammattiliittoon ei saa pitää perusteena.

Viranomaistoimintaa arvioidessaan oikeuskansleri on katsonut, että sopimusjärjestelmä ja liittojen vahva asema olivat tosiasiallisesti rajoittaneet työministeriön harkintavaltaa. Asiassa ei ollut tullut esille sellaista, johon laillisuusvalvonnan kannalta olisi ollut perusteita puuttua.

Toisaalta oikeuskansleri on todennut, että työministeriön hallinnonalalla on 1.6.2005 lukien siirrytty uuteen palkkausjärjestelmään. Vanhan järjestelmän mukaiset kuoppakorotusneuvottelut ovat jääneet pois. Uusi palkkausjärjestelmä perustuu tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisen suorituksen arviointiin. Sen avulla on mahdollista ainakin osaksi oikaista palkkauksessa olleita vääristymiä. Tämä antanee työhallinnolle myös paremmat mahdollisuudet selviytyä niistä viranomaiselle kuuluvista velvoitteista, joihin sisältyy tavoite toteuttaa oikeudenmukainen palkkaus virkamiesten kesken siitä riippumatta, ovatko nämä järjestäytyneitä tai järjestäytymättömiä.

Oikeuskansleri on saattanut lausumansa työministeriön tietoon. Katso myös sivu 115 (1064/1/04).

Yhdenvertaisuuden toteutuminen petoeläinvahinkojen korvaamisessa

Kanteluasiassa ajokoira oli metsästyksen yhteydessä mennyt valtakunnanrajan ylitse toisen valtion alueelle, jossa sudet olivat sen tappaneet ja syöneet. Omistajan korvaushakemus oli hylätty.

Oikeuskansleri on antamassaan ratkaisussa todennut, että metsästyslaki ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus petoeläinvahinkojen korvaamisesta (277/2000) koskevat Suomessa tapahtuvaa metsästystä ja Suomessa tapahtuneiden vahinkojen korvaamista.

Rajaseudulla riistaeläimet voivat liikkua valtakunnanrajan estämättä valtiosta toiseen. Metsästyksen yhteydessä ajokin voi harhautua toisen valtion alueelle. Myös petoeläimet liikkuvat rajan ylitse ja voivat aiheuttaa vahinkoa molemmin puolin rajaa. On sattumanvaraista, missä petoeläinvahingot sattuvat. Olosuhteet ovat siten

muun muassa näistä syistä jossain määrin toisenlaiset kuin kauempana sisämaassa.

Koska kysymys siitä, tulisiko rajaseudun muusta maasta poikkeavat olosuhteet ottaa jontekin huomioon säädettäessä kotieläinvahinkojen korvaamisesta, kuuluu ensi sijassa maa- ja metsätalousministeriön harkittavaksi, oikeuskansleri on saattanut asian ministeriön tietoon. Katso myös sivu 107 (691/1/05).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus maidon lisävittemäärien ostorajoituksista

Maa- ja metsätalousministeriön täysmaidon toimitusten viitemäärien siirtämisestä annetun asetuksen (206/2004) 12 §:n 2 momentti edellytti tilan viitemäärän olevan lisäkiintiön oston jälkeen tietyn suuruinen. Kantelijan mielestä asetus oli pientiloja syrjivää ja hallinnollinen käytäntö oli voinut asettaa maan eri osien tuottajat eriarvoiseen asemaan.

Oikeuskansleri on todennut päätöksessään, että ministeriö ei ollut ylittänyt sille Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain (273/2003) 11 §:n valtuutussäännöksessä säädettyä asetuksenantovaltaa.

Oikeuskansleri on kuitenkin todennut, että jos hallinnolliset käytännöt ostorajoitusten soveltamisessa ovat olleet eri TE-keskuksissa erilaiset, nyttemmin kumottu asetus on voinut olla perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Oikeuskansleri on kiinnittänyt maa- ja metsätalousministeriön ja TE-keskusten huomiota vastaisen varalle perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen ja sen huomioon ottamiseen hallinnollisissa käytännöissä. Katso myös sivu 106 (351/1/05).

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapautteen ja koskemattomuuteen

Potilaan kiinnittäminen ja säilössä pitäminen

Sairaalan ja terveyskeskuksen yhteispäivystykseen oma-aloitteisesti mielenterveysongelmien vuoksi yöaikaan hakeutunut henkilö oli terveyskeskushenkilökunnan pyynnöstä noudeutu aamulla poliisin säilöön ja pidetty siellä vapautensa menettäneenä iltapäivään saakka kunnes oli ambulanssilla kuljetettu takaisin päivystykseen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tapahtumaketjun aikana ei näy kiinnitetyn riittävästi huomiota siihen, onko henkilön vapauden

menettämiseen johtavilla toimilla ollut kestävä oikeudellinen perusta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti terveyskeskuspäivystyksen henkilökunnan ja terveyskeskuksen päivystystoiminnasta vastaavien sekä poliisin huomiota siihen, että henkilökohtaisen vapauden menettämistä koskevien toimenpiteiden tulee aina perustua nimenomaiseen lainsäädännökseen ja tapauskohtaiseen harkintaan. Katso myös sivu 128 (92/1/03).

Henkilöntarkastusten perusteista tullin toiminnassa

Tullipiirin tarkastuksen yhteydessä esiin tulleissa tapauksissa asiakas oli rajalla ”riisutettu” salakuljetusepäilyn vuoksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tullipiirin huomiota siihen, että henkilön koskemattomuuteen kohdistuva tarkastus merkitsee puuttumista hänen perusoikeutena suojattuun etuunsa. Tämä vaatii aina tuekseen lainmukaiset syyt, mukaan lukien laissa määritellyn vahvuisen epäilyn rikoksesta. Toimenpiteiden syyt pitää myös kyetä perustelevaan siten, että jälkikäteisarviointi on mahdollista. Katso myös sivu 104 (4/50/03).

Poliisin ja hätäkeskuksen toiminta

Apulaisoikeuskansleri antoi päätöksen koskien kahta omana aloitteena tutkittavaksi otettua tapausta, joissa oli kysymys hätäkeskuksen ja poliisin toiminnasta yleisellä paikalla avun tarpeessa ollutta ihmistä koskeneiden hätäilmoitusten johdosta. Mainittu ratkaisu on selostettu sivulla 96 (6/50/04 ja 9/50/04).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Käräjäoikeuden menettely

Apulaisoikeuskansleri katsoi käräjäoikeuden antaneen rikosasiassa antamassaan syyksilukevassa tuomiossa rikoslain säännöksille tulkinnallisesti sellaisen sisällön, joka säännösten sanamuoto, esityöt ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen meni niiden oikeudellisesti mahdollisten tulkintavaihtoehtojen ulkopuolelle.

Perustuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää

lainsäädännöltä tarkkarajaisuutta. Periaatteen lainkäyttöä koskeva ulottuvuus on sanamuodon ulkopuolelle menevän lainsoveltamisen kieltö. Kun käräjäoikeuden tuomiossa väestörekisteriin merkittäviä tietoja oikeudellisesti pätevistä avioliitoista oli tulkittu rekisterimerkintärikoksen tunnusmerkistössä tarkoitetuiksi oikeudellisesti merkitykselliseksi virheiksi, oli rikosoikeudellista säännöstä sovellettu sanamuotonsa ulkopuolelle menevällä tavalla ja siten vastoin laillisuusperiaatetta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asiassa yleinen etu vaati hakemaan tuomion purkua, sillä kysymys oli keskeisen perusoikeuden toteutumisesta. Yleisen edun kannalta oli lisäksi huomionarvoista tarve torjua virheellisen soveltamiskäytännön syntyminen ja se, että kysymyksissä olevista teoista oli tuomittu vankeusrangaistukset. Apulaisoikeuskansleri esitti kerrotuilla perusteilla korkeimmalle oikeudelle, että se oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 8 §:n 4 kohdan nojalla purkaisi käräjäoikeuden tuomion. Korkein oikeus purki 6.7.2005 käräjäoikeuden tuomion. Katso myös sivu 153 (321/1/04).

Sananvapaus ja julkisuus

Salassa pidettävän tiedon julkistaminen

Apulaisoikeuskansleri piti toimeentulotukea koskevan tiedon julkistamista kaupunginhallituksen esityslistassa selkeästi lainvastaisena. Esityslista oli asetettu myös kaupungin verkkosivuille. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginhallituksen ja kaupungin esityslistoista ja päätöspöytäkirjoista vastaavien viranhaltijoiden huomiota salassapitoa koskevien säännösten ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain hyvää tiedonhallintatapaa koskevien säännösten noudattamiseen. Katso myös sivu 125 (481/1/03).

Asiakirjojen julkisuutta koskevaa problematiikkaa apulaisoikeuskansleri on lisäksi pohtinut esimerkiksi tapauksissa 168/1/04, 575/1/03 ja 294/1/04 sivuilla 124 ja 125.

Vaali- ja osallistumisoikeudet

Vaalialaisuus pienillä äänestysalueilla

Kantelussa oli kiinnitetty huomiota siihen, että voimassa olevat äänestämistä koskevat säännökset ja tiedottaminen vaalien tuloksesta

saattoivat pienillä äänestysalueilla vähän ääniä saaneiden ehdokkaiden kohdalla johtaa siihen, että oli mahdollista saada selville, ketä ehdokasta henkilö ei ollut äänestänyt (negatiivinen vaalialaisuus). Näin saattoi tapahtua silloin, kun vaalien tulospalvelu antoi yksittäisten äänestäjien käyttäytymisestä yksityiskohtaista tietoa. Oikeusministeriö ilmoitti lausunnossaan, että kyseinen ongelma oli sen tiedossa ja että ministeriö tulisi puuttumaan asiaan viimeistään ennen vuoden 2008 kunnallisvaaleja ja arvioimaan vaalilain muutostarpeen tältä osin. Oikeuskansleri on pitänyt tärkeänä, että asiasta säädettäisiin lain tasolla, koska kysymys on perusoikeuksien toteutumisesta. Vaalien tuloksista tiedottamiseen liittyvä voimakas julkinen intressi voi johtaa ristiriitaan äänestäjän yksityisyyden suojan kanssa (1222/1/04).

Sivistykselliset oikeudet

Huostaanotettujen lasten perusopetus

Apulaisoikeuskanslerin omana aloitteenaan tutkittavaksi ottamassa asiassa oli kysymys huostaanotettujen lasten perusopetusta koskevien oikeuksien toteutumisesta. Selvityksen mukaan tässä oli ilmennyt puutteita.

Apulaisoikeuskansleri lausui päätöksessään muun muassa, että oikeus perusopetukseen on turvattu yhdenvertaisesti kaikille lapsille ja että julkisen vallan on huolehdittava perusoikeuksien toteutumisesta. Tämä korostaa vastuullisten tahojen – kuntien ja lääninhallitusten sekä opetusministeriön – velvollisuutta selvittää kukin omalta kohdaltaan, miten niiden käytettävissä olevien keinoin voidaan mahdollisimman tehokkaasti puuttua päätöksestä ja sen pohjana olevista selvityksistä ilmeneviin epäkohtiin. Katso myös sivu 167 (3/50/04).

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Palvelun antaminen asiakkaan omalla kielellä

Kantelija oli tyytymätön siihen, ettei hän ollut saanut palvelua äidinkielellään eräässä Suomen suurlähetystössä. Ulkoasiainministeriön selvityksen perusteella ei ollut aiheutta epäillä suurlähetystön laiminlyöneen velvollisuuksiaan tutkitussa tapauksessa. Ulkoasiainministeriön lausunnosta ilmeni kuitenkin, että kyseisessä suurlähetystössä noudatettiin eräiltä osin pe-

rustuslain 17 §:n ja kielilain (423/2003) näkökulmasta tulkinnanvaraista menettelytapaa, jonka mukaan virkailija voi vastata asiakkaan ruotsiksi esittämiin kysymyksiin ensisijaisesti suomeksi tai englanniksi, jos asiakas on vastannut myöntävästi kysymykseen, ymmärtääkö hän jompaakumpaa tai kumpaakin näistä kielistä.

Kielilain lähtökohtana on perustuslain 17 §:ssä olevien kielellisten oikeuksien toteuttamisessa käytännönläheisten ja joustavien toimintatapojen suosiminen, mutta palvelua annettaessa kaksikielisten viranomaisten, jollaisia valtion keskushallintoon kuuluvat viranomaiset ovat, käytettävissä on aina vain kaksi kieltä – suomi tai ruotsi. Näin ollen viranomaisen tulisi huolehtia, että kysymyksiin vastataan ja neuvoja annetaan samalla eli asiakkaan käyttämällä kielellä, jotta asiakkaan ei tarvitsisi aktiivisesti vedota perustuslain 17 §:ssä taattuihin kielellisiin oikeuksiinsa.

Oikeuskansleri saattoi ulkoasiainministeriön tietoon päätöksensä kielilain soveltamisesta (606/1/04).

Ympäristöministeriön menettely kieliasiassa

Ympäristöministeriö oli toimittanut ruotsinkielisille kantelijoille ilmoituksen suomeksi valtioneuvoston päätöksestä 22.1.2004, joka koski Natura 2000-verkoston ehdotuksen täydentämistä.

Oikeuskansleri totesi, että kielellisten oikeuksien huomioiminen on hyvän hallinnon osatekijöitä. Näin ollen hyvään hallintoon kuuluu muun muassa huolehtia siitä, että perustuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeus oman kielen käyttämiseen viranomaisissa toteutuu. Perustuslain 22 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, seuraa, että kielelliset oikeudet tulee toteutua ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Kun viranomaiset toimivat oma-aloitteisesti kielellisessä suhteessa noudatetaan samalla hyvän hallinnon periaatteita. Katso myös sivu 118 (402/1/04).

Vastuu ympäristöstä

Perusoikeuksien toteutumista koskevan lakiesityksen valmistelun turvaamisesta

Kanteluasiassa saadun selvityksen mukaan oli maastoliikennelain 4 §:n 1 momentin nojalla

maanomistajan luvalla perustettu ns. moottorikelkkailu-uria – vastoin lain tarkoitusta – naapureita kuulematta ja ympäristövaikutuksia selvittämättä. Mahdollisuutta on käytetty runsaasti hyväksi mm. ympäristöviranomaisten myötävai-
kutuksella. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien puuttumisen ohella moottorikelkkailu-urien perustamisesta ei tehdä valituskelpoista päätöstä. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa ympäristö-
ään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:n ympäristöministeriölle vuosina 2001, 2002 ja 2004 tekemät aloitteet maastoliikennelain uudistamiseksi sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen vuonna 2002 ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön tietoon saattamat edellä selostetut näkökohdat eivät olleet johtaneet lainmuutosta koskevan hallituksen esityksen valmistamiseen.

Arvioidessaan ympäristöministeriön asiaa suorittamia toimenpiteitä oikeuskansleri on todennut, että niistä on voinut saada sellaisen kuvan, että valmistelu olisi saattanut olla ripeämpääkin. Moottorikelkkailu-urien perustamisesta haittaa kärsivien oikeusturva on jäänyt toteutumatta ja oikeudellisesti arveluttava tilanne on pitkittynyt ja voimistunut uusien hankkeiden johdosta. Hallituksen esityksen antaminenkin tulee myöhentymään siitä, mitä ministeriö oli esittänyt.

Oikeuskansleri on pitänyt aiheellisena, minkä hän on käsityksensä saattanut ympäristöministeriön tietoon, että ministeriö tukee esityksen valmistelua ja tarvittaessa huolehtii siitä, ettei sen antaminen viivästy ainakaan voimavarojen vähäisyydestä johtuen, jos valmistelu saattaa vielä osoittautua ennakoitua monitahoisemmaksi ja työläemmäksi. Katso myös sivu 118 (1211/1/04).

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet

Työtuomioistuimen istunnon puheenjohtajana toimivien tuomareiden riippumattomuus ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus

Apulaisoikeuskansleri teki oikeusministeriölle 10.5.2005 esityksen työtuomioistuinlain muuttamisesta. Esityksessä apulaisoikeuskansleri totesi muun ohella seuraavaa:

”Tuomioistuinten riippumattomuus on yksi oikeusvaltion kulmakivistä. Perustuslain 3 §:n 3 momentti säätää:

’Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.’ Sillä seikalla, minkälainen on tuomareiden nimittämisjärjestelmä ja miten tuomareiden virassapysymisoikeus on lainsäädännössä järjestetty, on kiinteä yhteys tuomioistuinten riippumattomuuteen. Vaikka määräaikainen tuomarinimitys ei vielä sellaisenaan vaaranna tuomioistuimen riippumattomuutta, voi tilanne olla toinen, jos tuomioistuimen kaikki tuomarit on nimitetty määräajaksi. Näin on asia työtuomioistuimen kohdalla. Kaikki sanotun tuomioistuimen tuomarit, mukaan lukien presidentti ja työtuomioistuinneuvos, jotka toimivat työtuomioistuimen istunnoissa puheenjohtajina, ovat määräajaksi eli kolmeksi vuodeksi virkaansa nimitettyjä.”

Apulaisoikeuskanslerin mielestä oli kysymyksenalaista, täyttääkö Suomen lainsäädäntö tältä osin ne vaatimukset, jotka oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä määrittävät kansainväliset oikeudelliset sopimusasiakirjat asettavat tuomioistuimen riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n nojalla apulaisoikeuskansleri esitti oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko työtuomioistuimen riippumattomuuden varmistamiseksi aihetta tarkistaa työtuomioistuinlakia siten, että ainakin työtuomioistuimen presidentin ja mahdollisesti myös työtuomioistuinneuvoksen nimityksen osalta määräaikaisuudesta luovuttaiisiin.

Apulaisoikeuskansleri pyysi oikeusministeriötä ilmoittamaan kyseisen vuoden loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin se on mahdollisesti asiassa ryhtynyt.

Oikeusministeriö ilmoitti 16.5.2005 oikeuskanslerinvirastoon lähettämällään kirjeellä, että se oli asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on arvioida työtuomioistuimen päätoimisten puheenjohtajien asemaa tuomioistuimen riippumattomuuden ja virkamiesoikeuden näkökulmasta. Työryhmä esitti 31.10.2005 antamassaan mietinnössä ”Työtuomioistuimen puheenjohtajien virkojen vakinaistaminen” kummankin puheenjohtajaviran vakinaistamista niitä seuraavan kerran täytettäessä 1.1.2007 alkaen.

Hallituksen esitys laiksi työtuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta annettiin 21.4.2006. Esityksessä ehdotettiin työtuomioistuimesta annettua lakia muutettavaksi siten, että työtuomio-

istuimen presidentin virka ja työtuomioistuinneuvoksen virka muutettaisiin vakinaisesti täytettäviksi. Katso myös sivut 65, 83 ja 155 (2/50/05 ja 11/51/05).

Tuomion perustelevuus

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti hovioikeuden huomiota tuomioiden perustelevuuteen. Tapauksessa oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 4 §:n mukaista olisi ollut ilmoittaa tuomiossa siinä sovelletut säännökset, jotta asianosainen ei olisi jäänyt epätietoiseksi siitä, mitä sääntelyä hovioikeus on asian ratkaistessaan soveltanut. Katso myös sivu 75 (428/1/04).

Asianosaisten kuuleminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vakuutusosaston huomiota kuulemisperiaatteeseen. Kantelijalle olisi tullut lähettää tiedoksi vakuutusyhtiön vastine ja lisävastine ja varata hänelle mahdollisuus vastaselityksen antamiseen. Katso myös sivu 71 (1393/1/04).

Hyvän hallinnon vaatimus poliisin toiminnassa

Kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö ja saman poliisilaitoksen tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario olivat maksaneet kantelijalle rahakorvauksen siitä hyvästä, että tämä rikosjutun asianomistajana luopui vaatimasta korvausta ja rangaistusta kyseisiä poliisimiehiä vastaan. Korvauksen perustana olivat poliisimiesten laiminlyönnit virkatehtävissä, joiden seurauksena esitutkinta oli viivästynyt ja syyte-oikeus vanhentunut rikosasiassa, jossa kantelija oli ollut asianomistajana.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että Suomen lain mukaan asianomistaja voi luopua syyteoikeudestaan tai jättää toteuttamatta oikeutensa vaatia rikoksen syyllistyneelle rangaistusta. Toisaalta sellainen menettely ei ole oikeusjärjestyksemme mukainen, että yksittäinen virkamies tarjoaisi rikoksen asianomistajalle maksua siitä, että tämä luopuisi lain hänelle takaamasta oikeudesta vaatia virkarikoksen syyllistyneelle henkilölle rangaistusta. Rahan tarjoamista asianomistajalle mainitunlaisessa

tarkoituksessa voidaan lisäksi pitää virkamiehelle sopimattomana menettelynä. Sen moitittavuuden aste riippuu virkamiehen asemasta.

Apulaisoikeuskansleri totesi voimassa olevan poliisilain, valtion virkamieslain ja esitutkintalain säännöksiin viitaten, ettei poliisilla ole oikeutta tehdä jutun asianomistajan kanssa mitään ”sopimusta” rangaistusvaatimuksesta luopumisesta tilanteessa, jossa kyseisen poliisin epäillään syyllistyneen virkarikokseen.

Poliisin tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttää kansalaisten luottamusta poliisia kohtaan. Tämän luottamuksen säilyttäminen edellyttää, että poliisimiehet menettelevät virkatoimissaan tavalla, joka ei anna aiheita epäillä puolueellisuutta. Tilanne, jossa juuri rikosten tutkinnasta vastaavat virkamiehet pyrkivät vaikuttamaan jutun asianomistajaan, jotta tämä luopuisi vaatimasta rangaistusta poliisimiehen mahdollisesti tekemästä virkarikoksesta, saattaa poliisin toiminnan uskottavuuden vakavasti kyseenalaiseksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että maksujärjestelyyn olivat olleet osallisina vastuullisessa asemassa olevat poliisimiehet eli kihlakunnan poliisipäällikkö ja tutkinnanjohtajana toiminut komisario. Menettelyä ei edellä mainituista syistä voinut pitää poliisimiehelle hyväksyttävänä toimintana. Katso myös sivu 92 (295/1/04).

Esitutkintapäätösten perustelevinen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti useissa ratkaisuissaan poliisiviranomaisten huomiota asianmukaiseen esitutkintapäätösten perusteleviseen. Tapauksia selvitetään lähemmin poliisitoimen laillisuusvalvontaa koskevassa osassa. Katso myös sivut 89–90 (521/1/03, 636/1/04 ja 722/04).

Esitutkinnasta tiedottaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisipäällikön huomiota siihen, että esitutkinnasta tiedotettaessa on otettava huomioon hienotunteisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen asettamat vaatimukset. Etenkin silloin, kun poliisin tiedottaman asian voidaan olettaa saavan laajaa julkisuutta, tulee poliisin lisäksi pyrkiä huolehtimaan siitä, että asianosainen saa itseään koskevasta asiasta tiedon ennen kuin siitä tiedotetaan tiedotusvälineille. Katso myös sivu 90 (236/1/04).

Poliisin esteellisyys

Apulaisoikeuskansleri saattoi sisäasiainministeriön harkittavaksi, olisiko sen yhdessä oikeusministeriön kanssa aiheita selvittää esitutkintaan ja rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttöön osallistuvien poliisien esteellisyyttä koskevien säännösten tarkistamisen tarvetta. Apulaisoikeuskansleri viittasi muun muassa siihen, että pakkokeinoilla puututaan perus- ja ihmisoikeuksina suojattuihin oikeushyviin. Tästä syystä vaatimukset virkatoiminnan puolueettomuutta kohtaan ovat erityisen korkeat. Katso myös sivu 93 (1185/1/03).

Käsittelyn viivästyminen

Tuomioistuimissa

Patenttiriidan oikeuskäsittely oli ollut vireillä maan eri oikeusasteissa yli yhdeksän vuoden ajan, ja asian käsittely oli edelleen kesken. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta säätelee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vähimmäisedellytyksistä. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että vaikka mikään kantelun kohteena olevan asian yksittäisistä oikeuskäsittelyn vaiheista alioikeudessa, hovioikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa ei sellaisenaan ollut kohtuuttoman pitkä, yhteenlaskettuna sen kokonaiskesto oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten valossa arvostelulle altis. Katso myös sivu 74 (42/1/05).

Rikosasian oikeudenkäynti oli kestänyt kymmenen vuotta seitsemän kuukautta laskettuna kantelijan kuulustelemisesta ensimmäisen keran esitutkinnassa rikoksesta epäiltynä ja päätyen korkeimman oikeuden kantelijalle antamaan kielteiseen valituslupapäätökseen. Kysymyksessä ollut asiakokonaisuus oli ollut keskimääräistä laajempi.

Kaksi vuotta yhdeksän kuukautta kestäneessä esitutkinnassa oli ollut kaksi yhteensä runsaan kahden vuoden ajanjaksoa, joiden aikana asiaa ei suoritettu kuulusteluja eikä ilmeisesti muitakaan tutkintatoimenpiteitä. Syyteharkinta oli kestänyt lähes neljä vuotta neljä kuukautta.

Asian hovioikeuskäsittely oli kestänyt lähes kolme vuotta. Asialle ei sen saavuttua hovioikeuteen ollut tehty mitään runsaaseen puoleentoista vuoteen ja asia oli jaettu esittelijälle vasta runsas vuosi sen hovioikeuteen saapumisen jälkeen.

Asian käsittelyyn kulunutta aikaa käräjäoikeudessa (7 kk) ja korkeimmassa oikeudessa (6 kk) oikeuskansleri piti kohtuullisena.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että vaikka kysymys oli laajasta asiasta, ylitti asian kokonaiskäsittelyaika Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun kohtuullisen ajan. Asian esitutkintaa, syyteharkintaa ja hovioikeuskäsittelyä ei ollut suoritettu ilman aiheutonta viivytystä, vaan asian käsittelyssä oli ollut useita pitkiä passiivisia jaksoja.

Jotta rikosasioiden oikeudenkäynnin kokonaiskäsittelyajat eivät yksittäistapauksissa muodostuisi kohtuuttoman pitkiksi, tulisi oikeuskanslerin mielestä pyrkiä mahdollisuuksien mukaan priorisoimaan sellaisten asioiden käsittelyä, joiden käsittely prosessin aiemmissa vaiheissa on kestänyt kovin pitkään.

Oikeuskansleri kiinnitti asian käsittelyyn osallistuneen poliisilaitoksen, syyttäjänviraston ja hovioikeuden huomiota siihen, että myös laajat rikosasiat tulee käsitellä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja Suomen perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla kohtuullisessa ajassa ilman aiheutonta viivytystä. Oikeuskansleri saattoi päätöksessään esittämänsä näkökohdat oikeusministeriön tietoon. Katso myös sivu 68 (738/1/04).

Hovioikeuden uudelleenkäsiteltäväksi palauttamaa rikosasiaa oli käräjäoikeudessa käsitelty yli kolme vuotta ennen tuomion antamista.

Oikeuskansleri kiinnitti laamannin ja käräjätuomarin huomiota perustuslain 21 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Katso myös sivu 69 (1312/1/03).

Kihlakunnanviraston syyttäjäosastolla

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti syyttäjän huomiota joutuisuuteen syyteharkinnassa. Päätöksessään hän totesi, että rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta on välttämätöntä, ettei syyteharkinnassa olevien asioiden syyteoikeus syyteharkinnan hitauden tai syyttäjän huolimattomuuden vuoksi pääse vanhenemaan syyteharkinnan aikana. Syyteharkinnan joutuisuus on tärkeää myös ottaen huomioon Suomen perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatun oikeuden saada asiansa käsitellyksi viivytyksettä ja kohtuullisen ajan kuluessa. Katso myös sivut 80 ja 91 (774/1/05, 738/1/04).

Kihlakunnan poliisilaitoksella

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota lainsäädännön esitutkinnan suorittamiselle asettamien määräaikojen noudattamiseen ja esitutkinnan joutuisuuden turvaamiseen. Katso myös sivut 91 ja 92 (794/1/04, 738/1/04 ja 396/1/03).

Kansaneläkelaitoksessa

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin Kansaneläkelaitoksen menettelyä, koska hoitotukianomuksen ja valituksen käsittely oli kestänyt kauan. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kantelijan hoitotukihakemuksen käsittely Kansaneläkelaitoksessa oli viipynyt eikä kantelijan valituskirjelmää ollut toimitettu muutoksenhakuviranomaiselle kansaneläkelain 73 a §:ssä säädettyssä määräajassa. Viipyminen oli selvityksen mukaan johtunut pääasiassa siitä, että Helsingin vakuutuspiirissä ei ollut käytettävissä riittävästi henkilökuntaa ja erityisesti asiantuntijalääkäreitä hoitotukiasioiden käsittelemistä varten. Apulaisoikeuskansleri ei pitänyt tällaista selitystä oikeudellisesti kestäväenä. Hän kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota välttämättömyyteen järjestää hoitotukiasioiden käsittely siten, että hoitotukiasiat pystytään ratkaisemaan ilman aiheutonta viipymistä ja erityisesti niin, että valitusten käsittelylle laissa säädettyjä määräaikoja noudatetaan (806/1/04).

Sosiaali- ja terveystoimessa

Kantelussa oli kyse menettelystä vammais- palvelulain mukaisessa kuljetuspalveluasiassa. Lääninhallitus oli jo tutkinut asian ja todennut kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilö- jaoston viivytelleen asian käsittelyssä. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri vain yleisesti kiinnitti lautakunnan huomiota Suomen perustuslain 21 §:n säädettyihin asian viivytyksetöntä käsitte- lyä koskeviin vaatimuksiin ja sosiaalihuoltoase- tuksen 16 §:n säännökseen, jonka mukaan so- siaalihuoltolain 45 §:n 2 momentissa tarkoitettu asia on käsiteltävä kiireellisenä (1172/1/03).

Toisessa asiassa kantelijan oikaisuvaatimuk- sen käsittely oli kestänyt kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa lähes neljä kuukautta. Perus- tuslain 21 § samoin kuin Euroopan ihmisoikeus- sopimuksen 6 artikla korostavat asioiden mahdollisimman joutuisaa käsittelyä. Sosiaali- huoltoasetuksen 16 §:n 2 momentin mukaan toi- meentulotukea koskevat oikaisuvaatimukset on

käsiteltävä kiireellisesti. Edellä mainituilla perusteilla apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti kaupungin sosiaali- ja terveystointa toimeentulotukea koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyä viipymisestä. Katso myös sivu 128 (1210/1/04).

Tullipiirissä

Kantelijan 17.12.2002 tullipiiriin toimittama valituskirjelmä oli sisältänyt autoverovalituksen lisäksi valituksen tullipiiriin asiakirjapyyntöä koskevaan päätökseen. Kun tätä valitusta ei ollut kantelun ratkaisupäivään 1.6.2005 mennessä toimitettu hallinto-oikeuteen, apulaisoikeuskansleri totesi, että tullipiiri ei ollut käsitellyt sanottua valitusta Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Katso myös sivu 103 (444/1/03).

Toimeentulotukihakemuksen perustelevminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaaliviranomaisten huomiota siihen, että kantelijan toimeentulotukihakemuksesta olisi tullut tehdä viivytyksettä perusteltu päätös myös matkakulujen osalta. Katso myös sivu 132 (262/1/04).

Oikaisuvaatimuksen suullinen peruuttaminen

Oikeuskansleri on todennut, että oikaisuvaatimuksen peruuttamista koskevan sekä yleisen että erityisen säännöksen puuttumisesta huolimatta oli selvää, että kuntalain 89 §:ssä tarkoitetun oikaisuvaatimuksen tekijä oli ollut oikeutettu peruuttamaan vaatimuksensa ennen viranomaisen päätöksentekoa. Peruuttaminen oli aina mahdollista kirjallisesti. Yleinen tai yksityinen etu ei vaatinut, että oikaisuvaatimusta ei saisi peruuttaa suullisestikin. Tällöin kuitenkin perustuslain 21 §:ssä säädetty velvoite asian asianmukaisesta käsittelystä edellyttää, että viranomainen mahdollisimman pitkälle noudattaa niitä periaatteita, jotka ovat oikaisuvaatimusta tehtäessä kirjallisen muotovaatimuksen perustana. Olennaisin niistä on tapahtuman jälkikäteen luotettavan toteamisen mahdollisuus.

Tämän vuoksi oikeuskansleri katsoi, että viranomaisen tuli hallintomenettelylain 20 §:stä ilmenevän oikeusperiaatteen mukaisesti merkitä oikaisuvaatimuksen suullinen peruuttaminen kirjaan. Käytännössä tämä tarkoitti merkintää diaariin tai muuta vastaavaa merkintää. – Opetuslautakunta, jonka tapahtuneeksi toteamasta

oikaisuvaatimuksen suullisesta peruuttamisesta ei tehty merkintää diaariin tai muuallekaan, menetteli hyvään hallintoon kuuluvan asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen vastaisesti. Katso myös sivu 127 (1020/1/03).

Virkamiehen kielenkäyttö

Avustavan ulosottomiehen menettelyä koskevassa tapauksessa apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että virkamiehen ei tule käyttää virkatehtävissään ilmaisuja, joiden perustellusti voi tulkita merkitsevän syyttömyysolettaman loukkausta. Katso myös sivu 82 (753/1/03).

Virheellisen tiedon antaminen

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen antamien tietojen oikeellisuus ja luotettavuus ovat julkisen vallankäytön, oikeusvaltion peruseriaatteiden ja viranomaistoiminnan luotettavuuden kannalta keskeisiä vaatimuksia. Virkamiehen asianmukaiseen tehtävien hoitoon kuuluu mm. se, että virkamies ei viran puolesta laatimissaan asiakirjoissa anna virheellisiä tietoja ja riittävällä tavalla varmistaa, että hänen antamansa tiedot ovat oikeita. Katso myös sivu 135 (1401/1/03).

Kirjeen avaaminen

Kirjatun kirjelähetyksen vastaanottajan tai lähettäjän selvittämiseksi ei ollut välttämätöntä avata Viestintäviraston varmennusyksikköön toimitettua lähetystä, koska sekä vastaanottajan että lähettäjän oikeat osoitetiedot olivat kahteen kertaan näkyvissä kirjelähetyksen päällä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että postipalvelulaissa annetun valtuuden nojalla kirjelähetyksen avaamista harkitessaan Viestintäviraston tulee noudattaa erityistä huolellisuutta. Katso myös sivu 108 (241/1/04).

Kirjeeseen vastaaminen

Kirjoituksessa oli kanneltu siitä, että työministeri ei ollut vastannut kantelijan kirjeeseen asiassa, joka kuului ministerin työnkuvaan. Kantelija ei ollut saanut vastausta myöskään ministerille lähettämäänsä samaa asiaa koskevaan toiseen kirjeeseen.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt työministeriön huomiota hyvän hallinnon vaatimuksista kirjeisiin vastaamisesta.

Hyvään hallintoon kuuluva palveluperiaate edellyttää, että viranomaiselle lähetettyihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan kohtuullisessa ajassa. Vastauksen laajuuteen ja seikkaperäisyyteen vaikuttaa asian laatu. Jos kyseessä on ministerin virkatehtäviin liittymätön kirje, vastaaminen siihen on – vaikka vastaaminen kaikkiin selkeän pyynnön sisältäviin kirjeisiin sinänsä onkin asianmukaista – ministerin harkinnassa.

Kansalaiskirjeiden osalta on pyrittävä selvittämään niiden luonne ja tarkoitus. Kun kysymys on valtioneuvostolle, ministeriölle tai muulle viranomaiselle kuuluvasta virka-asiasta, se tulee siirtää käsiteltäväksi toimivaltaiselle ministeriölle tai hallintoviranomaiselle (221/1/05).

Kirjeiden katoaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti sosiaali- ja terveystieteiden huomiota yksityisiltä kansalaisilta tulevien asiakirjojen huolelliseen käsittelyyn.

Ministeriön kansalaiskirjeiden katoamista koskevassa asiassa antamasta lausunnosta ilmenee ministeriön alunperin saaneen tiedon eräiden kansalaiskirjeiden katoamisesta toisen henkilön kanneltua oikeuskanslerille vuonna 2003 (apulaisoikeuskanslerin päätös 15.9.2003 (252/1/03)). Kantelijan ministeriöön toimittamat kirjeet olivat kadonneet ministeriön muuttaessa toisiin toimitiloihin, eli samassa yhteydessä kuin edellä mainitun kantelijan kansalaiskirjeet. Jo ensimmäinen tapaus oli johtanut käsiteltävien asioiden seurannan parantamiseen ministeriössä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että jo ensimmäisen tapauksen ilmaannuttua ministeriöltä olisi kuitenkin hyvän hallintoon kuuluvana toimenpiteenä lisäksi voinut odottaa, että ministeriö olisi oma-aloitteisesti ilmoittanut kirjeiden todennäköisestä katoamisesta diaaritietojen perusteella selvitettävissä oleville kansalaiskirjeiden lähettäjäille, joiden kirjeitä ei enää ollut löydettävissä ministeriöstä ja joihin diaaritietojen mukaan ei ollut vielä vastattu (439/1/05).

Neuvontavelvollisuus

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti maistraatin huomiota sen velvollisuuteen antaa tarvittaessa

neuvoja ja ohjausta toimialaansa kuuluviin asioissa. Katso myös sivu 98 (430/1/04).

Autoveropäätöksen tiedoksianto

Verovelvolliselle oli lähetetty autoveropäätös tullihallinnossa noudatetun käytännön mukaisesti vasta kun hän oli maksanut päätöksestä ilmenevän autoveron. Apulaisoikeuskansleri totesi, että perustuslain 2 §:n 3 momentin velvoite lakien tarkasta noudattamisesta ja perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetty velvoite asian asianmukaisesta käsittelystä edellyttivät, että viranomaisen noudattaa hallintoasian käsittelystä säädettyjä lakeja. Hallintomenettelylain 25 §:n mukaisesta velvollisuudesta antaa tehty päätös tiedoksi asianosaiselle ei ollut tullin autoveropäätösten osalta säädetty poikkeusta, jonka perusteella tiedoksianto olisi voitu jättää riippumaan joistakin verovelvollisen toimenpiteistä. Tällaista poikkeusta ei ole säädetty myöskään hallintolain vastaavasta säännöksestä (54 §). Katso myös sivu 104 (811/1/03).

Partisaani-iskujen korvaaminen ja sitä koskeva tiedoksianto

Kantelija arvosteli Valtiokonttorin mielestään epäjohtonmukaista ja puutteellista tulkintaa valtion korvauksesta erälle Neuvostoliiton partisaani-iskujen kohteeksi joutuneille henkilöille annetun lain mukaisissa korvausasioissa. Kantelijan mukaan ns. partisaanikorvauslain puutteet olivat johtaneet perustuslaissa tarkoitettua tasa-arvon kannalta kyseenalaisiin tulkintoihin Valtiokonttorin käsitellessä korvaushakemuksia. Lisäksi kantelija arvosteli peruspalveluministerin menettelyä kertoen saaneensa korvauskäytännön epäjohtonmukaisuuksia koskeneeseen yksityiskohtaiseen kirjelmäänsä vastaukseksi vain ministerin postikortin.

Oikeuskansleri totesi partisaanikorvauslain säännösten edellyttävän päätöksentekijöiltä tulkintaa ja näytön arviointia ja Valtiokonttorin käyttävän partisaanikorvauslain mukaisia korvausasioita ratkaistessaan sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa. Yhdenvertaisuuden toteutumista voidaan osaltaan edistää korvauspäätösten asianmukaisella perustelemisella. Oikeuskansleri ei voi ryhtyä tutkimaan yksittäisiä korvauspäätöksiä ilman asianomaisten henkilöiden valtuutusta. Asianomaisilla on ollut mahdollisuus saattaa Valtiokonttorin päätökset vakuutusoi-

keuden ratkaistaviksi. Oikeuskansleri ei viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana voi puuttua toimivaltaisten viranomaisten ja tuomioistuinten niiden harkintavallan puitteissa tapahtuvaan päätöksentekoon. Siltä osin kuin kantelukirjoituksessa epäiltiin, että korvauksia olisi maksettu henkilöille, joille niitä ei olisi kuulunut maksaa, oikeuskanslerilla ei laillisuusvalvojana ole mahdollisuutta ryhtyä arvioimaan korvausasioissa esitettyä lääketieteellistä ja muuta näyttöä uudelleen. Asiassa käytettävissä olleen selvityksen perusteella ei ollut perusteita epäillä lainvastaista menettelyä. Asiassa ei ollut ilmennyt myöskään sellaista, johon oikeuskanslerilla valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n perusteella olisi ollut perusteita puuttua.

Kantelijan sosiaali- ja terveysministeriölle osoittaman kirjeen ja siihen vastaamisen osalta oikeuskansleri totesi hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen lähtökohtaisesti edellyttävän, että viranomaiselle lähetettyihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan kohtuullisessa ajassa.

Kantelijalle annettu vastaus ei käytettävissä olleen selvityksen mukaan ollut sinänsä viivästynyt. Jos kyseessä olisi ollut henkilön omaa korvausasiaa koskeva tiedustelu, olisi ollut paikallaan, että vastaus olisi ollut laajempi ja seikkaperäisempi. Se, vastaako ministeri kirjeeseen henkilökohtaisesti vai antaako hän vastaamisen jonkun virkamiehen tehtäväksi, on sinänsä hänen harkinnassaan. Epäselväksi jäi, miksi Valtiokonttorin antamaa lausuntoa, jossa oli selvitetty korvauslain sisältöä ja korvausasioiden käsittelyä, ei ollut annettu kantelijalle tiedoksi, vaan asiassa oli päädytty vastaamaan edeltä ilmenevällä tavalla. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan se, että Valtiokonttori ei ole sosiaali- ja terveysministeriön alainen viranomainen, ei sinänsä olisi ollut este kyseisen lausunnon antamiselle

tiedoksi, ottaen myös huomioon, että kyseinen partisaanikorvauslaki oli valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa. Oikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota kirjeisiin ja tiedusteluihin vastaamisesta esittämäänsä ja lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi myös Valtiokonttorille (847/1/05).

Perusoikeuksien turvaaminen

Lukuisissa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuihin viitataan perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen huolehtia perusoikeuksien turvaamisesta. Esimerkinomaisesti mainittakoon ensinnäkin huostaanotettujen lasten perusopetusta ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista koskeva tapaus. Apulaisoikeuskansleri lausui päätöksessään muun muassa, että oikeus perusopetukseen on turvattu yhdenvertaisesti kaikille lapsille ja että julkisen vallan on huolehdittava perusoikeuksien toteutumisesta (3/50/04).

Natura 2000-verkoston ehdotuksen täydentämistä ja kielellisiä oikeuksia koskevassa kannanotossaan oikeuskansleri viittasi perustuslain 22 §:ään todetessaan, että kielellisten oikeuksien tulee toteutua ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota (402/1/04).

Julkisen vallan velvollisuuteen on lisäksi viitattu muun muassa ratkaisuihin, jotka koskivat sosiaali- ja terveysministeriön menettelyä sen päättäessä eräiden elatusapujen korottamisesta elinkustannusindeksin muutoksen perusteella (352/1/05), maastoliikennelakia koskevan lakiesityksen valmistelun turvaamista (1211/1/04), pääministerille osoitetun kirjeen käsittelyä (516/1/02) sekä tietojen luovuttamista (347/1/02).

4 Valtionhallinnon laillisuusvalvonta

Eduskunnan toimiala

Eduskunta ylimpänä valtioneelimenä valvoo itse toimintansa lain- tai perustuslainmukaisuutta sekä päättää lakiehdotusten ja muiden asioiden käsittelyjärjestyksestä. Laillisuusvalvojen noudattamassa käytännössä on katsottu, että eräin edellytyksin laillisuusvalvontaan kuuluu eduskunnan kanslian ja sen virkamiesten menettelyn tutkiminen. Kertomusvuonna oikeuskanslerinviraston käsiteltävänä ei kuitenkaan ollut tällaisia eduskunnan toimintaan liittyviä, oikeuskanslerin toimenpiteitä edellyttäviä kanteluasioita.

Eduskunta käsitteli perustuslain 115 §:n mukaisia, oikeuskansleri Paavo Nikulan virkatoimien lainmukaisuutta koskevia muistutuksia (M 1-2/2004 vp). Ensimmäisessä muistutuksessa aloitteen tehneet kansanedustajat katsoivat, että oikeuskanslerin olisi pitänyt puuttua erääseen asianajajavalvontaan kuuluneeseen kurinpitoasiaan sekä kiinteistökaupan purkua koskeneeseen oikeudenkäyntiasiaan. Toinen muistutus koski oikeuskanslerin valtioneuvoston yleisistunnolle 22.1.2004 perustuslain 112 §:n nojalla osoittamassa kirjallisessa kannanotossa käytettyä sananvalintaa. Kannanotto liittyi Natura-verkoston täydennysehdotukseen. Molemmissa muistutusasioissa eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään, ettei oikeuskansleri ollut syyllistynyt muistutuskirjelmissä tarkoitetuissa asioissa perustuslain 114 ja 117 §:ssä tarkoitettulla tavalla virkatoimissaan lainvastaiseen menettelyyn, minkä vuoksi valiokunta piti muistutuksia aiheettomina (PeVM 1/2005 vp ja PeVM 9/2005 vp). Eduskunnan täysistunto päätti 15.2.2005 ja 17.2.2006 olla nostamatta syytettä oikeuskansleria vastaan.

Tasavallan presidentin kanslian toimiala

Tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (1382/1995) 2 §:n 1 momentin mukaan kanslian tehtävänä on avustaa tasavallan presidenttiä presidentintoimeen kuuluvissa tehtävissä, hoitaa

tasavallan presidentin hallintoasiat sekä järjestää tasavallan presidentin ja hänen perheensä tarvitsemat henkilökohtaiset palvelut tasavallan presidentin ohjeiden mukaisesti. Lisäksi kanslia huolehtii tasavallan presidentin henkilökohtaisesta turvallisuudesta ja hänen käytössään olevien tilojen turvallisuudesta.

Kertomusvuonna oikeuskanslerinviraston käsiteltävänä ei ollut tasavallan presidentin kanslian toimintaan liittyviä merkittäviä kanteluasioita tai muita aloitteita. Tasavallan presidentin esittelyyn liittyvä, oikeuskanslerinvirastossa tapahtuva listatarkastus selostetaan kertomuksen 2 jaksossa.

Valtioneuvoston kanslian toimiala

Valtioneuvoston kanslian toimiala ja tehtävät ilmenevät valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:stä ja valtioneuvoston kansliasta annetusta valtioneuvoston asetuksen (459/2003) 2 §:stä.

Oikeuskanslerin valtioneuvoston kanslialle antamat lausunnot koskien muun muassa uusien valtiosihteerien toimivaltuuksia EU:n neuvostossa ja valtioneuvoston ohjesäännön muuttamista hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokoonpanon osalta on julkaistu kertomuksen 2 jaksossa.

Kertomusvuonna oikeuskansleri antoi valtioneuvoston kanslialle kannanoton, joka käsitteli pääministerin erityisavustajan menettelyä. Kannanottoa on selostettu seuraavana.

Ratkaisuja

Muu kannanotto

Pääministerin erityisavustajan menettelystä jättää siirtämättä kirjoitus toimivaltaiselle viranomaiselle

Kantelijan kirje 14.5.2001 pääministerille liikennevahingossa vaurioituneen auton korvaamisesta oli siirretty Vakuutusvalvontaan ja se

oli vastannut kantelijalle 29.8.2001. Kantelijan 12.2.2002 päivätty kirje pääministerille oli jatkoa liikennevahinkoasian selvittelylle, mikä taas ei kuulunut valtioneuvoston kansliaan eikä pääministerin toimivaltaan.

Kantelijan esittämän käsityksen mukaan pääministerin erityisavustajan olisi hallintomenettelylain 8 §:ää noudattaen pitänyt lähettää edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle kantelijan valtioneuvoston kansliaan samassa asiassa 12.2.2002 toimittama kirjoitus liiteaineistoinen eikä palauttaa asiakirjoja ilmoituksella, ettei asia kuulunut pääministerin toimivaltaan.

Oikeuskanslerin kannanoton mukaan palautuskirjeen kantelijalle lähettämisen aikana noudatettavana olleen hallintomenettelylain 8 §:stä ilmeni, että asiakirjan siirtovelvollisuus oli viranomaisella vain, jos sen toimivaltaan kuulumaton asiakirja oli sille toimitettu ”ilmeisestä erehdyksestä tai tietämättömydestä”. Tätä on perusteltu hallintomenettelylain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä vuonna 1981 mm. näin: ”Ei ole hyväksyttävää, että vireillepanija vaikkapa vaivannäköä välttääkseen tai postimaksuja säästääkseen tahallaan toimittaa asiakirjansa väärälle viranomaiselle ja jättää sen huoleksi asiakirjan lähettämisen edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle...Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että viranomaisen on ryhdyttävä selvittämään, mikä viranomaisen asiassa on toimivaltainen, vain sillä edellytyksellä, että asiakirja on toimitettu sille erehdyksestä tai tietämättömyydestä.” (Hallituksen esitys n:o 88 vuoden 1981 valtiopäivillä, s. 16).

Niin kuin kantelija vastineessaankin 8.12.2003 oli todennut, ensimmäinen kirje siirrettiin Vakuutusvalvontaan, kuten hallintomenettelylaki edellytti, mutta toisesta kirjeestä kantelija lausui, ettei hän ajatellut, että valtioneuvoston kanslia ottaisi kantaa hänen asiansa käsitteilyyn. Tämän käsityksen kantelija oli ilmaissut jo kirjeessään 12.2.2002 pääministerille: ”Tämä siirtynee seuraavaksi jollekin asiaa tuntevalle taholle. Pyydän, että saisin asiani asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä käsiteltyksi vastauksineen.”

Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi, että hallintomenettelylain 8 §:n sanamuoto ja hallituksen esityksessä olevat perustelut huomioonottaen tämän säännöksen mukaiset asiakirjan siirtoedellytykset eivät olleet täyttyneet kantelijan kirjeen 12.2.2002 osalta, eikä valtioneuvoston kanslialle näin ollen tullut velvoitetta siirtää tätä kantelijan asiakirjaa.

Sen sijaan oikeuskansleri katsoi olleen tulokannanvaraista, olisiko valtioneuvoston kanslian tullut ryhtyä muihin toimenpiteisiin kirjeen johdosta ja olisiko ensi kädessä pääministerin erityisavustajan, joka ei ollut esittelijätehtävissä, tullut toimia eri tavalla kuin palauttaa asiakirja omassa nimessään.

Oikeuskansleri viittasi tältä osin ensinnäkin valtioneuvoston kanslian antamaan lausuntoon, jossa oli ilmoitettu kantelijan kirjeen ja laaditun vastauksen, valtioneuvoston kansliassa noudatetun käytännön vastaisesti, jääneen toimittamatta kirjaamoon mahdollisesti tapahtuma-ajan kohtana vallinneen, kirjeiden suuresta määrästä johtuneen, ruuhkautuneen työtilanteen vuoksi. Edelleen hän viittasi hallintomenettelylain säätämiseen johtaneeseen hallituksen esitykseen (s. 16): ”Vaikka viranomaisen toteaisikin, ettei asiakirjaa sen toimivaltaan kuulumattomassa asiassa ole toimitettu sille erehdyksestä tai tietämättömyydestä, olisi sillä tämän säännöksen estämättä kuitenkin mahdollisuus siirtää asia, jos se muutoin haluaisi ryhtyä siirtoon. Tietysti on myös selvää, että väärä viranomainen ei voi kieltäytyä ottamasta asiakirjaa vastaan, jos se nimenomaisesti halutaan jättää tälle viranomaiselle. Asianomaisen menettely on kuitenkin tällöin yleensä tulkittava siten, että hän tahtoo viranomaisen käsittelevän asian, vaikka päätöksenä olisikin asian jättäminen tutkimatta.”

Johtopäätöksensä oikeuskansleri esitti tältä osin, että kantelijan kirjeestä pääministerille ja hänen vastineestaan ilmennyt tietoisuus väärästä viranomaisesta oli yhtäältä oikeuttanut viranomaisen palauttamaan asiakirjat kantelijalle. Toisaalta perustuslain 22 §:n sääntö julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä hallintomenettelylain esitöistä asianomaisen tietoisuuden menettelyn varalta ilmenevä toimintaohje koskien viranomaisen käsitteilyvelvoitetta olisivat puoltaneet sellaisen menettelytavan noudattamista, jossa olisi huomioitu perustuslain 21 §:stä ilmenevä oikeus viranomaisen perusteltuun päätökseen, mikä tässä tapauksessa olisi ollut tutkimatta jättäminen. Näin ollen olisi kantelijan oikeusturvan toteutumisen kannalta myös ollut perusteita tulkita kantelijan pääministerille osoittamasta kirjeestä ilmenevä tietoisuus väärästä viranomaisesta ja pyyntö vastauksen antamisesta siten, että hän tahtoi valtioneuvoston kanslian käsittelevän asian, mikä olisi puoltanut asiakirjan kirjaamista valtioneuvoston kanslian diariin (516/1/02).

Ulkoasiainministeriön toimiala

Yleistä

Ministeriöiden toimialaa säätelevän valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 13 §:n perusteella ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvat ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet yleisesti. Tämän lisäksi ministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa avustaminen valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden yhteensovittamisessa, kauppapolitiikka, kehityspolitiikka sekä suomalaisten etujen ja oikeuksien valvominen, konsulipalvelut ja vastaavat muut viranomaispalvelut ulkomailla.

Ulkoasiainministeriön toiminta on säännelty ulkoasiainhallinnosta annetussa laissa (204/2000), ulkoasiainhallinnosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (256/2000) ja valtioneuvoston asetuksessa ulkoasiainministeriöstä (349/2003) sekä tasavallan presidentin asetuksessa ulkomaanedustustojen sijaintipaikoista (262/2000). Lisäksi ministeriön toiminnassa sovelletaan ulkoasiainministeriön työjärjestystä.

Oikeuskanslerin valvontatehtävä kattaa perustuslain 108 §:n perusteella valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien valvonnan sekä yleisen laillisuusvalvonnan. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien valvonta, joka kohdistuu vastaavanlaisesti myös ulkoasiainministeriöön, on käsitelty jo edellä kertomuksen jaksossa 2. Erityisryhmänä voidaan mainita kansainväliset sopimukset ja niitä koskevat hallituksen esitykset, joihin sisältyy perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä elementtejä ja jotka edellyttävät eduskunnan käsittelyä. Näiden osalta ministeriö on harkintansa mukaisesti varannut oikeuskanslerille tilaisuuden antaa hallituksen esityksestä lausunto. Tilaisuus antaa asiassa lausunto on yleensä liittynyt myös jo sellaiseen voimassaolevaan kansainväliseen sopimukseen, johon on liittynyt seuranta- tai määräaikaisraportointi.

Vuosittaisten tilastotietojen perusteella voidaan havaita, että ulkoasiainministeriön toimialaan kohdistuvat kantelukirjoitukset ovat satunnaisia ja harvinaisempia kuin muiden ministeriöiden ja viranomaisten ollessa kysymyksessä. Ilmeisesti ministeriön tehtävistä johtuen, muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikka, kansalaiset eivät joudu ministeriön tai sen hallinnon alan kanssa tekemisiin usein. Säännöllisesti vuosittain tulee vireille ja ratkaistaan kielteisiin viisumipäätöksiin ja niiden perustelemiseen kohdistuvia kir-

joituksia. Ulkomaalaislain (301/2004) ja Euroopan unionin yhteistä viisumipolitiikkaa koskevien säännösten perusteella kantelukirjoitukset eivät ole johtaneet toimenpideratkaisuihin.

Oikeusministeriön toimiala

Yleistä

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan oikeusministeriön toimialaan kuuluvat lainvalmistelutehtävien lisäksi tuomioistuineläisyyden, syyttäjätöiden, ulosottojen, oikeusapu ja muu oikeudenhoito. Yksityiskohtaisemmin oikeusministeriön tehtävistä on säädetty valtioneuvoston asetuksessa oikeusministeriöstä (543/2003).

Oikeuskansleri valvoo tuomioistuinten toiminnan lainmukaisuutta sekä kantelujen pohjalta että omasta aloitteestaan. Vuonna 2005 oikeuskanslerille tehtiin 166 sellaista kantelua, jotka joko kokonaan tai osaksi koskivat yleisten tuomioistuinten menettelyä. Hallintotuomioistuinten menettelystä tehtiin 47 kantelua ja erityistuomioistuinten osalta 20 kantelua. Kuten aikaisempina vuosina myös kertomusvuonna tuomioistuimiin kohdistettiin enemmän kanteluita kuin mihinkään muuhun viranomaiseen. Toimenpiteisiin johtaneissa asioissa on ollut kysymys paitsi oikeudenkäynnin kestosta myös menettelyssä havaituista virheistä tai laiminlyönneistä. Oman ryhmänsä muodostavat asianomistajien tuomarista poliisille tekemät rikosilmoitukset, jotka poliisi toimittaa oikeuskanslerille tiedoksi. Yhdessä näin vireille saatetussa tapauksessa nostettiin virkasyyte käräjäsihteerinä toimintaa toimistosihiteeriä vastaan tämän laiminlyötyä lähettää valitusasiakirjoja hovioikeuteen. Toinen kertomusvuoden virkasyytteistä perustui rangaistustuomioiden tarkastuksessa tehtyyn havaintoon.

Kertomusvuoden alussa lähestymiskiellosta annettua lakia muutettiin siten, että lähestymiskielto voidaan määrätä myös silloin, kun suojattava ja kieltoon määrättävä henkilö asuvat samassa asunnossa (711/2004). Samoin nuorisorangaistus tuli pysyvään käyttöön koko maassa alle 18-vuotiaana tehtyjen rikosten seuraamuksena (1196/2004). Kertomusvuonna valmisteltiin riita-asioiden sovittelua ja sovinnon vahvistamista yleisissä tuomioistuimissa koskevaa lainsäädäntöä (663/2005) sekä syyteoikeuden vanhentumista koskevan rikoslain 8 luvun säännöksiä muuttamista (1161/2005). Nämä lainuudistukset tulevat voimaan kertomusvuotta seuranneen

vuoden alusta lukien. Vireillä ovat kirjallista rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyä, oikeudenkäynnin julkisuutta sekä hovioikeuden seurantamenettelyn tarkistamista koskevat lainsäädäntöhankkeet.

Syyttäjiä koskevien kantelujen osalta on katsottu, että varsinkin muiden kuin virkarikosten syyteharkintaan kohdistuvat kantelut on perusteltua siirtää valtakunnansyyttäjälle, koska tämä voi paitsi arvioida syyttäjän menettelyn lainmukaisuuden myös suorittaa tarvittaessa uuden syyteharkinnan. Oikeuskansleri voi suorittaa uuden syyteharkinnan vain valvontaansa kuuluvissa asioissa. Kertomusvuoden aikana oikeuskanslerinvirastoon on tullut tutkittaviksi 57 sellaista kantelua, jotka ovat kohdistuneet syyttäjien toimintaan. Näistä 3 siirrettiin valtakunnansyyttäjälle.

Apulaisoikeuskansleri kävi kertomusvuonna tarkastuskäynnillä kahdessa syyttäjyysyksikössä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tarkastuskertomuksessaan syyttäjien huomiota muun muassa tarkkuuteen seuraamusluontoisten syyttämättä jättämispäätösten teonkuvausten sanavalinnoissa ja harkintaan luonteeltaan vaarallista väkivaltaa sisältävien pahoinpitelyjen seuraamusluontoisessa syyttämättä jättämisessä.

Ulosottoviranomaisia koskevia kanteluita oli tullut kertomusvuonna vireille 35. Toimenpiteisiin oli johtanut neljä kantelua, joissa oli kysymys muun muassa avustavan ulosottomiehen epäasiallisesta kielenkäytöstä sekä kirjeeseen vastauksesta.

Ulosottolainsäädännön mittavan kokonaisuudistuksen osalta voidaan todeta, että kokonaisuudistuksen III vaiheen hallituksen esitys (HE 13/2005 vp) annettiin eduskunnalle 4.3.2005. Kokonaisuudistuksen IV vaiheen hallituksen esitys on vielä valmisteltavana.

Julkisia oikeusavustajia koskeneissa kahdessa toimenpideratkaisussa oli kysymys oikeusapupäätöksen perusteleminen ja kirjeeseen vastauksesta.

Lausunnot ja esitykset

Peitetoimintatyöryhmän mietintö ja siihen sisältyvä lainsäädäntöehdotus

Oikeusministeriö pyysi kirjeellään lausuntoa peitetoimintatyöryhmän mietinnöstä ja siihen sisältyvästä ehdotuksesta anonyymiä todistelua ja peitepoliisin oikeutta osallistua rikollisryhmän toimintaan koskevaksi lainsäädännöksi.

Sekä anonyymiä todistelua että peitetoimintaan osallistuvan poliisimiehen oikeutta tehdä rikoksia koskeviin ehdotuksiin sisältyi oikeuskanslerin mielestä varsin vakavia periaatteellisia ongelmia, jotka työryhmän mietinnössä oli pitkälti sivuutettu. Ehdotettuihin järjestelmiin liittyviin käytännöllisiinkin ongelmiin oli paikoitellen suhtauduttu varsin kevyesti. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ehdotusten tavoitteet eli todistajien suojeleminen ja peitetoiminnan tehokkuuden varmistaminen olivat sinänsä kannatettavia, mutta on kysymyksenalaista, missä määrin kyseiset tavoitteet todellisuudessa on mahdollista saavuttaa ehdotetuilla säännöksillä.

Euroopan neuvoston ministerikomitean todistajien pelottelua ja puolustuksen oikeuksia koskevan suosituksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella peitetoimintatyöryhmä on päätenyt ehdottamaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 35 b §:ksi säännöstä, jonka mukaan syyliseksi tuomitseva tuomio ei saisi perustua ainoastaan tai pääasiallisesti anonyymiin todisteluun. Vaikka ajatus anonyymistä todistelusta rikosten selvittämiseksi sekä todistajien suojaamiseksi on sinänsä lähtökohtaisesti kannatettava, vähentänee esitetty anonyymien todistelun hyödynnettävyyttä rajoitettava säännös kuitenkin siitä tosiasiallisesti saatavaa hyötyä. Syyttäjän ei liene mielekästä esittää anonyymien todistelun käyttämistä, jos muuta syytettä tukevaa näyttöä ei ole, koska kerrotun säännöksen vuoksi syyte tulisi hylätyksi. Lisäksi ehdotettu säännös on ristiriidassa vapaan todistusharkinnan periaatteen kanssa ja saattaa johtaa tilanteisiin, joissa tuomari joutuu ratkaisemaan asian vastoin vastaanotetun todistelun perusteella totena pitämänsä tai suorastaan ilmeistä toiseikastoa. Mainitunlaiset tilanteet saattaisivat tuomioistuimen erikoiseen ratkaisutilanteeseen ja olisivat myös omiaan heikentämään luottamusta lainkäyttöä kohtaan.

Työryhmän mietinnöstä ei ole saatavissa tukea yksittäistapauksessa mahdollisesti vaikeallekin rajanvedolle, milloin syyksilukevan tuomion olisi katsottava perustuvan ehdotetussa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 35 b §:ssä tarkoitetulla tavalla *pääasiallisesti* anonyymiin todisteluun. Mikäli säännöksellä tarkoitetaan sitä, ettei syyksilukeva tuomio saa ratkaisevassa määrin (vrt. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käyttämä ilmaisu ”to a decisive extent”) perustua anonyymiin todisteluun, on äärimmäinen tulkintavaihtoehto se, ettei syytettyä saa tuomita, mikäli tuomio ilman anonyymiä todistelua olisi vapauttava. Näin pitkälle menevään tulkintaan ei kuitenkaan käytän-

nössä ole perusteita, vaan vapaa todistusharkinta jättää tuomioistuimelle mahdollisuuden kokonaisarvioon. Tässä suhteessa johtoa voidaan löytää myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä.

Anonyymien todistelun edellytyksiä sääntelevän oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 35 §:n 1 momentin 3 kohtaan ehdotettu ehto ”menettelyn arvioidaan vähentävän edellä 2 kohdassa tarkoitettua uhkaa” vaikutti merkityksettömältä, kun anonyymien todistelun käyttämisen jo 2 kohdassa edellytettiin olevan välttämätöntä henkeen tai terveyteen kohdistuvalta vakavalta uhalta suojaamiseksi. Lisäksi vaikutti ristiriitaiselta, ettei vastaavaa ehtoa ollut johdonmukaisesti sisällytetty myös ehdotetun peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen osallistumista järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan koskevan poliisilain 36 a §:n 3 momentin toiseen virkkeeseen: ”Poliisimies saa lisäksi edellä mainitulla tavalla osallistua rikollisryhmän muuhun rikokseen, joka tehdään 1 momentissa tarkoitettujen rikosten yhteydessä, jos tämä on välttämätöntä peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi ja poliisimiehen tai hänen läheistensä henkeen tai terveyteen välittömästi kohdistuvan vakavan uhan torjumiseksi.”. Kaiketi rikokseen osallistumisen edellytyksiin lainkohdassa tarkoitettussa tilanteessa kuuluu anonyymien todistelun käytön tavoin se, että osallistumisen arvioidaan vähentävän lainkohdassa mainittua uhkaa.

Työryhmän ehdotukset oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain muuttamisesta vaikuttivat oikeuskanslerin mielestä perustelluilta ja toimivilta.

Esityksen perustelujen mukaan anonyymien todistelun kohteena olevina rikoksina tulisivat käytännössä kysymyksen lähinnä törkeät huumausainerikokset. Niin sanottujen satunnaistodistajien, joiden anonyymiydestä lähinnä voidaan ajatella hyödyttävän, merkitys kyseisten rikosten toteen näyttämässä lienee vähäinen. Onkin oletettavaa, että anonyymien todistelun käyttö peitetoimintatyöryhmän esittämässä muodossa tulisi käytännössä varsin pitkälti rajoittumaan tilanteisiin, joissa todistajana kuullaan huumausainerikollisuutta harjoittavaan rikollisryhmään soluttautunutta poliisimiestä, jonka henkilöllisyys on ehdotetun oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 35 §:n 2 momentin mukaisesti välttämätöntä salata sen turvaamiseksi, että hän voi jatkaa käynnissä olevaa peitetoimintaa.

Oikeuskansleri piti työryhmän ehdotusta anonyymien todistelusta toteuttamiskelpoisena, vaikka sen käytännön merkitys saattaa jäädä

vähäiseksi. Hänen mukaansa oli myös ilmeistä, että kehitys asiassa voi saada uusia muotoja (vrt. esim. SOU 2004:1, s. 203 ss.). Yksi olennaisista kysymyksistä on, mikä merkitys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta on todistajana kuullun henkilöllisyydellä ja mikä itse todistajankertomuksella ja todistajan kuulustuttamisella.

Työryhmän peitetoimintaa osallistuvalla poliisimiehelle esittämä oikeus osallistua rikollisryhmän toimintaan lisännee peitetoiminnan käytettävyyttä ja siten poliisin mahdollisuuksia puuttua vakavaan rikollisuuteen. Oikeuskansleri suhtautui kuitenkin epäillen siihen, miten hyvät onnistumismahdollisuudet rikollisryhmiin soluttautumisella tosiasiallisesti on asukasmäärältään pienessä maassamme ja miten peitetoimintaa osallistuvien poliisimiesten ja heidän läheistensä turvallisuus näin ollen kyetään takaamaan.

Peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen oikeutta osallistua rikosten tekemiseen on luonnollisesti tarpeen pyrkiä laissa rajoittamaan. Ehdotettu poliisilain 36 a § vaikuttaa kuitenkin etenkin peitetoimintaa osallistuvan poliisimiehen oikeusturvan kannalta sikäli ongelmalliselta, että se sisälsi useita arvostuksenvaraisia ilmaisuja. Esimerkiksi pykälän 3 momentin mukaan poliisimies saa osallistua rikollisryhmän muuhun kuin pykälän 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen 1 momentissa tarkoitettujen rikosten yhteydessä 3 momentissa mainitulla tavalla, jos se on *välttämätöntä* peitetoiminnan paljastumisen ehkäisemiseksi ja poliisimiehen tai hänen läheistensä henkeen tai terveyteen *välittömästi* kohdistuvan *vakavan* uhan torjumiseksi.

Asian laatuun nähden ehdotettu poliisilain 36 a § oli kirjoitettu hyvin väljäksi ja sen sisältö jäi suuressa määrin perustelujen määrittelyn ja asiassa aikanaan annettavan asetuksen varaan. Oikeuskansleri esitti epäilyn, ettei sen enempää lainsäätäjä säännöksen antaessaan kuin tuomioistuimien säännöksen nojalla luvan myöntäessään välttämättä tule tietoiseksi, mihin kaikkeen poliisille tosiasiaa annetaan lupa. Peitetoimintaa osallistuvalla poliisimiehelle jäisi tilanteiden vaihtelun vuoksi varsin paljon omaa harkintavaltaa. Laillisuusvalvonnallisesti tulisi olemaan vaikea jälkikäteen arvioida, onko asiassa pysytty luvan ja poliisitoimintaa määrittävien suhteellisuusym. periaatteiden rajoissa.

Ennen kuin peitetoimintaa osallistuvalla poliisimiehelle annetaan lupa osana peitetoimintaa osallistua myös järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan, mikä sinänsä saattaa käytännön tarpeet huomioon ottaen hyvinkin olla tarpeellista, tulisi oikeuskanslerin mielestä voida esittää

mietinnössä esitettyä vakuuttavammat takeet siitä, miten peitepoliisin turvallisuus ja oikeus- turva kyetään varmistamaan ja miten toiminta kyetään valvomaan aidosti, luotettavasti ja luottamusta herättävällä tavalla. Valvontaan ja vastuuseen liittyviä kysymyksiä olisi syytä perusteellisesti harkita jo lainvalmisteluvaiheessa, eikä vasta jälkikäteen jonkin konkreettisen tapahtuman havahduttamana.

Mainitut kysymykset oli oikeuskanslerin mielestä ainakin säädöstasolla jätetty ehdotuksessa avoimiksi. Niin sanottujen epäkonventionaalisten pakkokeinojen ja tiedonhankintamenetelmien valvonnan perusjärjestelmä on siltä ajalta, kun pakkokeinolaissa säädettiin ensimmäisistä telepakkokeinoista (24.3.1995/402). Sen jälkeen on sellaista tahtia tullut uusia tiedonhankintakeinoja ja vanhojen keinojen käyttöalaa laajennettu, että toimivaltuuksien kokonaiskuvan hallinta tuntuu olevan vaikeaa jopa poliisille itselleen. Lainsäätäjällä ei ole ollut tilaisuutta missään vaiheessa tehdä poliisin toimivaltuuksien kokonaisarviointia, kun sääntelyä on jatkuvasti muutettu osittaisuudistuksin. Oikeuskanslerin mielestä olisikin nyt korkea aika systemaattisesti käydä lävitse poliisin tiedonhankinta- ja valvontakeinot ja arvioida samalla, voidaanko luotua valvonnan peruskuvioita eli sitä, että tuomioistuimien (pääsääntöisesti) yksittäistapauksessa antaa toimintaan luvan ja että toiminnasta raportoidaan sisäasiainministeriölle joka puolestaan vuosittain antaa kertomuksensa eduskunnan oikeusasiamiehelle, vielä pitää riittävänä.

Esityksen perusteluissa mainitusta peitetoiminnan ja valeostojen tekemistä seuraavasta ohjausryhmästä ja sen kokoonpanosta olisi kenties syytä ottaa nimenomainen säännös lakiin, kun peitetoiminnan sisältöä nyt periaatteellisesti merkittävällä tavalla ollaan laajentamassa. Ohjausryhmän rekrytointipohjan laajentamisella, jota esityksen mukaan jo valmistellaan, olisi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan mahdollista saada peitetoiminnan valvontaan uskottavuutta ja asiantuntemusta lisäävää ulkopuolista ammattitaitoa.

Poliisilain 36 a §:n 3 momentin toisessa virkkeessä käytetään ilmaisua ”läheiset” kun taas samassa ehdotuksessa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 35 §:ssä käytetään ilmaisua ”rikoslain 15 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettu suhteessa oleva henkilö”. Työryhmän mietinnössä ei mainittua eroa ollut perusteltu. Ilmaisut eroavat toisistaan sanamuotonsa ohella myös sisällöllisesti, sillä oikeudenkäymiskaareen ehdotettu ilmaisu viittaa rajatumpaan henkilöpiiriin kuin

pelkkä ”läheinen”, minkä lisäksi poliisilain mainittu sanamuoto tarkkaan ottaen edellyttää, että siinä tarkoitettun uhan kohteena on useampi kuin yksi läheinen.

Mietinnön mukaan rikollisjärjestöön soluttautuneen peitepoliisin paljastumisen voidaan yleensä olettaa aiheuttavan vakavan vaaran hänelle tai hänen perheenjäsenelleen. Tähän nähden oikeuskanslerin mielestä vaikutti ongelmalliselta, että peitetoimintaan osallistuneen poliisimiehen toiminta mitä ilmeisimmin paljastuu rikollisjärjestön jäsenille viimeistään siinä vaiheessa, kun poliisimies muista rikokseen osallistuneista poiketen jätetään syyttämättä. Mikäli syyte poliisimiestä vastaan sen sijaan päätettäisiin nostaa, selviää tuossa yhteydessä poliisilain 36 a §:n perustelujen mukaan myös poliisimiehen oikea henkilöllisyys (20/20/05).

Edustuksellinen demokratia, Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietinnöstä ”Edustuksellinen demokratia” (KM 2005:1).

Toimikunnan käsittelemistä asioista olivat oikeuskanslerin toimivallan ja tehtävien kannalta merkityksellisiä ensinnäkin äänestysaktiivisuuden lisäämistä koskevassa jaksossa käsitellyt asiat. Jaksossa käsiteltiin muun muassa kysymystä kansalaisten äänioikeuden säätämisestä perustuslaissa kansalaisvelvollisuudeksi sekä kysymystä sanktioidusta äänestysvelvollisuudesta. Kolmas oikeuskanslerin toimivallan ja tehtävien (perusoikeuksien valvonta) kannalta merkityksellinen jakso koski äänestyspaikkojen lukumäärää, äänestyspaikkojen sijaintia ja äänestysmahdollisuuksia muualla kuin äänestyspaikalla.

Toimikunta ei ottanut mietinnössään kantaa siihen, tulisiko äänestäminen yleisissä vaaleissa ja kansanäänestyksissä säätää perustuslain julistuksenomaisella säännöksellä kansalaisvelvollisuudeksi. Myös oikeuskansleri jätti tämän asian toimikunnan mietinnön jälkeen poliittisella tasolla käytävän keskustelun ja laajemman kansalaiskeskustelun varaan.

Sanktioidun äänestysvelvoitteen käyttöönottoon oikeuskansleri suhtautui, samoin kuin toimikuntakin, yksiselitteisen kielteisesti.

Äänestyspaikkojen lukumäärää, niiden sijaintia ja uusimuotoisia äänestysmahdollisuuksia koskevat kysymykset ovat tärkeitä kaikille perusoikeutena säädetyin yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Kysymys oli asianmukaisten ää-

nestysmahdollisuuksien tarjoamisesta erityisesti harvaan asutuilla alueilla ja väestön enemmistöstä poikkeavissa elämäntilanteissa oleville ihmisryhmille. Kysymys oli pitkälti siitä, että ylimpänä vaaliviranomaisena toimiva oikeusministeriö yhdessä kuntien kanssa huolehtii äänestyspaikkojen riittävydestä ja äänestyspaikkojen sijainnin alueellisesta kattavuudesta. Lisäksi kysymys oli nykyistä monipuolisemmista äänestyspaikkojen järjestämisestä koskevista sopimusperusteisista järjestelyistä ministeriön ja asianomaisten ennakkoäänestyksen toimeenpanijoiden kanssa. Äänestysmenettelyä koskevissa teknisissä uudistuksissa tuli oikeuskanslerin mukaan edetä harkitusti. Erityisesti alkuvaiheessa kysymys tulee olla nykyisten äänestysmenettelyjen täydentämisestä, ei niitä korvaavista uudistuksista. Äänioikeutetuilla tulee aina olla mahdollisuus käyttää äänioikeuttaan äänestämällä säädettyä ennakkoäänestysaikana tai varsinaisina äänestyspäivinä äänestyslipulla (31/20/05).

Paremmän sääntelyn toimintaohjelma

Oikeusministeriö pyysi kirjeellään oikeuskanslerin näkemystä lainsäädännön yleisestä tilasta sekä tähän kehitykseen vaikuttaneista tekijöistä.

Ministeriö viittasi kirjeessään valtioneuvoston kanslian 13.4.2005 asettamaan hankkeeseen paremman sääntelyn toimintaohjelman laatimiseksi. Hankkeessa edellytetään sen toimeksiannon mukaisesti suoritettavan arviointeja ja selvityksiä lainsäädännön tilaan vaikuttavista kehitystekijöistä. Selvitysten ja arvioiden pohjalta hankkeessa laaditaan paremman sääntelyn toimintaohjelma. Toimintaohjelma sisältää oikeusjärjestyksen kehittämisen säädöspoliittiset periaatteet, lainvalmisteluprosessissa noudatettavat periaatteet sekä menetelmät voimassa olevan laadun ja toimivuuden jatkuvalle arvioinnille.

Perustuslain 6 luku sisältää perussäännökset lainsäädäntövallan päätöksenteon menettelyta-voista, mutta lainvalmisteluvaiheesta säännöksiä ei perustuslakiin sisälly. Muutoinkin valmisteluvaihetta koskevat säännökset ovat niukat ja liittyvät lähinnä toimivaltakysymyksiin. Vaikka itse lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle, lainvalmistelu on yksi valtioneuvoston tärkeimpiä tehtäväkokonaisuuksia hallitusohjelman puitteissa. Huolimatta valmisteluun liittyvistä poliittisista elementeistä säädösvallan käynnistämisessä ja sen harkinnasta, minkä sisältöistä lainsäädäntöä valmistellaan, valmistelun laatu on oleellinen eduskuntatyön keskeisen ylimpänä valtioelimenä

kuuluvan tehtävän kannalta. Ottaen huomioon viime aikoina esiintynyt keskustelu säädösvalmistelusta, samoin kuin Euroopan unionin piirissä käyty valmistelu säädösympäristön parantamisesta (KTM2005-00480), oikeuskansleri piti perusteltuna selvityksen tekemistä ja säädösvalmistelun päivittämistä.

Huolellisen eduskuntakäsittelyn ja säädösvalmistelun valiokunnassa varmistava järjestelmä edellyttää säännösten valmistelun, päätöksenteon, sääntelyn toimeenpanon sekä näihin työvaiheisiin koostuvan kokonaisuuden täyttävän kriteerit, jotka mahdollistavat hyvän lopputuloksen. Yleisten valmisteluprosessia koskevien linjauksen osalta oikeuskansleri viittasi muun ohessa valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämissä työryhmän loppuraportissa (Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:10) esitettyyn ja esitti joitain näkökohtia, jotka ovat tulleet ilmi valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn listatarkastuksissa.

Säädösvalmistelun tason kannalta sen pohjana olevalla asiantuntemuksella on perustava merkitys. Vaikka kirjoitustyöstä vastaavan viranomaisen työtä ei ole yleisesti ottaen mahdollista jakaa, laajempien kokonaisuuksien osalta voisi olla perusteltua harkita edelleen komiteatyypistä valmistelua. Tämä mahdollistaisi laajan ulkopuolisten asiantuntija- ja intressitahojen kuulemisen jo ehdotusten valmisteluvaiheessa ja lisäksi valmistelun avoimuutta. Kuulemismenettelyjen kehittämiseen ja laaja-alaisuuteen sekä eri sidosryhmien asiantuntemuksen huomioonottamiseen on kiinnitetty huomiota myös Euroopan unionissa käydyissä keskusteluissa.

Esitysten perusteluissa korostuu perus- ja ihmisoikeusnäkökulman analysoinnin tarpeellisuus sekä perustelujen ja säännösten yhdenmukaisuus. Välttämättömänä oikeuskansleri piti myös, että lainvalmistelijat tuntevat perustuslakivaliokunnan käytännön, erityisesti säätämistä - ja lainsäädäntövallan delegointia koskevalta osalta. Tältäkin osin hän kiinnitti huomiota siihen, että valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n 2 kohdan mukaan kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä.

Säännökset, joissa on kysymys yksilön yksityisyyden suojasta ja oikeusturvasta suhteessa yhteiskunnan tärkeäksi katsottavaa intressiä ovat lisääntyneet. Säännöksissä ja niiden perusteluissa näiden intressien välinen tasapaino pitäisi ottaa huomioon ja säännöksiä sanamuodon pitäisi vastata mahdollisesti perusteluissa ilmeneviä rajuksia. Tässä yhteydessä on myös mainittava

ajoittain ilmenevä havainto perusteluilla säätämistä, jota ei voida pitää hyväksyttävänä.

Asianmukaisten toimivaltarajojen puitteissa tapahtuva lainvalmistelu edellyttää poliittisia valintoja, joiden lopputulos käy ilmi säännöksistä. Tapaukset, joissa valintoja ei ole riittävän selvästi tehty tai jotka ovat muusta syystä jääneet epäselviksi, voivat näkyä lopullisessa normitekstissä eri tulkinnat mahdollistavina liian avoimena kirjoitustapana. Normin tulkinnallinen sisältö joudutaan tällöin tekemään soveltamistilanteessa, jota ei voida pitää tyydyttävänä tilanteena niin lainsoveltajan kuin kansalaistenkaan kannalta. Tässä yhteydessä oikeuskansleri kiinnitti vielä huomiota siihen, että ehdotuksien tavoitteet ja keinot eivät aina kohtaa. Tärkeänä hän piti, että jo sääntelyn tasolla pyritään välttämään tavoitteita, joiden toteuttamiseksi ei ole realistisia keinoja.

Lainvalmistelun ydin on säännösluonnoksia ja niiden perusteluja kirjoitettaessa yksittäinen henkilö. Ministeriöiden on huolehdittava valmistelijoiden ammattitaidosta, mutta varmistettava muun muassa lainsäädäntöohjelmiansa realistisella aikataulutamisella, että lainvalmistelijalla on riittävästi aikaa kirjoitustyöhönsä. Aika on yksi kunnollisen lainvalmistelun tärkeimmistä resursseista.

Kun Suomen jäsenyys Euroopan Unionissa on jo kestänyt kymmenen vuoden ajan, myös unionilainsäädännön kansallisesta täytäntöönpanosta ja siihen liittyvistä asioista on saatu kokemusta. Eduskunta on vastikään antanut ohjeet Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyvistä käytännön kysymyksistä (Muistio 17.10.2005 ja Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005). Kun EU-säädösehdotuksilla on yhä enemmän perusoikeuskytkentöjä ja III-pilarin osalta lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö ovat kehittymässä, oikeuskansleri korosti eduskunnan muistiossa ja aikaisemmin eri yhteydessä todettua, että suurelle valiokunnalle menevien asiakirjojen tulee aina sisältää arvio ehdotuksen Suomen perustuslainmukaisuudesta, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Sama koskee myös Suomea velvoittavia perus- ja ihmisoikeusinstrumentteja.

Lausuntonemittelyssä saatavat ministeriöiden selvitykset tuonevat tarpeellista informaatiota valmisteluun liittyvistä ministeriöiden toimialaan liittyvistä seikoista ja niihin mahdollisesti liittyvistä ajallisista vaatimuksista. Kun on kysymys lainvalmistelun tasosta, liikaa ei voi olla korostamatta eduskunnalle menevien esitysten oikeakielisyyttä ja sen tarkistamisen välttämättömyyttä (24/20/05).

Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanotyöryhmän mietintö

Oikeuskansleri antoi oikeusministeriölle lausunnon hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen keventämistä selvittäneen työryhmän mietinnöstä.

Lausunnonssaan oikeuskansleri totesi muun muassa, että mahdollisuus saattaa asia käsiteltäväksi oikeusturvan sitä edellyttäessä hallinto-oikeuden monijäseniseen tai peruskokoonpanoon on todettu ainoastaan ehdotuksen perusteluissa. Ehdotuksen mukaan asia jäisi hallinto-oikeuden harkintaan. Oikeuskanslerin mukaan tulisi vielä harkita säännöstä siitä, millä edellytyksillä tuomioistuimen on siirrettävä asia vahvempaan kokoonpanoon (vrt. OK 2:6 ja 7). Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että vuoden 1982 läänioikeusuudistuksessa, joka perustuslakivaliokunnan mukaan voitiin toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, kyse oli väliaikaisesta kokoonpanon supistamisesta ja että säätämisyjärjestysperusteluissa on paikallaan tarkastella myös LaVM 27/2002 vp liitettyä perustuslakivaliokunnan lausuntoa (26/20/04).

Julkisoikeudelliset velkasuhteet- yleislainsäädännön tarve

Oikeusministeriö pysyi oikeuskanslerin lausuntoa muistiosta, joka koski julkisoikeudellisia velkasuhteita koskevan yleislainsäädännön tarpeellisuutta.

Muistiosta ilmeni, että tarvetta sinänsä on julkisoikeudellisia saatavia koskevien laintasosten säännösten antamiselle. Pohtiessaan sääntelyvaihtoehtoja yleissääntely – erillissääntely muistiotoimeksiannon saaja näytti varovaisesti päätyvän siihen, että tietyntaista yleissääntelyä tarvitaan, painottaen samalla nykyisen erillissääntelyn merkitystä.

Oikeuskanslerin mukaan yleiskatsauksellisuuden kannalta yleislainsäädäntö olisi tietenkin suositeltavampi vaihtoehto, mutta sen ohella saatetaan tarvita runsaasti erillissääntelyä. Perustuslain 80 §:stä johtuva vaatimus, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, täyttyy, käytetäänpä jompaa kumpaa sääntelyvaihtoehtoa. Oikeuskanslerin toimivallan kannalta ei ole edellytyksiä lausua enempää kummastakaan lainsäädäntövaihtoehdosta.

Asia ei selvinne muulla tavalla kuin jatkamalla mahdollisten lainvalmisteluhankkeiden selvittä-

mistä, nyt säännösvaihtoehtoja hahmottelemalla. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan jatkovalmistelu jo muistiossa esitettyjen keskeisten sääntelykohteiden osalta antaa mahdollisuuksia harkita yleissääntelyn tarpeellisuutta ja toimitusta paremmin (28/20/04).

Komission tiedonanto Euroopan Unionin perusoikeusvirastosta

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa komission tiedonannosta Euroopan Unionin perusoikeusvirastosta. Perusoikeuksien viraston perustamisella pyritään laajentamaan Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (EUMC) toimenkuvaa siten kuin Brysselin Eurooppa-neuvostossa 12.-13.12.2003 kokoontuneet jäsenvaltioiden edustajat ovat päättäneet.

Oikeusministeriön lausuntopyyntöön oli oheistettu komission tiedonanto KOM(2004)693 sekä eduskunnan suurelle valiokunnalle 20.12.2004 toimitettu perusmuistio.

Lausunnossaan oikeuskansleri totesi yhtyvän sän eduskunnan suurelle valiokunnalle toimitetussa lausunnossa Suomen kantana todettuun. Koska oikeudellisella perustalla on oleellinen merkitys määritettäessä toimivaltajakoa yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kesken, on Suomen kannassa viitattu näkemys oikeusperustan huolelliseksi tutkimiseksi erityisen perusteltu. Tämä selkiyttäne komission tiedonannossa avoimeksi jätettyjen kysymysten ratkaisemista. Perus- ja ihmisoikeustyötä tehdään useissa kansainvälisissä ja kansallisissa instituutioissa, ennen kaikkea Euroopan Neuvoston piirissä. Tämän vuoksi perusoikeuksien viraston toiminta-ala olisi oikeuskanslerin mielestä syytä rajata suhteessa muihin instituutioihin siten, että turhia päällekkäisyyksiä ei syntyisi ja että viraston toiminta toisi selkeän lisäarvon perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan ja kehittämiseen (1/20/05).

Henkilötietojen käsittely oikeushallinnossa -mietintö

Oikeuskanslerin oikeusministeriölle antamassa lausunnossa henkilötietojen käsittely oikeushallinnossa -mietinnöstä (oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:11) todettiin, että mietinnössä esitetty sääntely on tärkeää ja kannatettavaa.

Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin huomiota

siihen, ettei mietinnössä esitetyn lain 13 §:n luetelossa niistä viranomaisista, joille oikeushallinnon tietojärjestelmästä voidaan luovuttaa tietoja, ollut mainittu valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä.

Oikeuskansleri esitti harkittavaksi, olisiko oikeuskansleri ja oikeusasiamies lisättävä lainkohdan viranomaisluetteloon (27/20/04).

Hovioikeuden seulontamenettelyn tarkistaminen

Oikeusministeriö pyysi kirjeellään lausuntoa selvitysmiehen mietinnöstä hovioikeuden seulontamenettelyn tarkistamisesta sekä siihen sisältyvästä ehdotuksesta oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 2 §:n muuttamiseksi.

Voimassa oleva hovioikeuden seulontamenettelyn käyttöedellytyksien sääntely edellyttää muun ohella, että hovioikeus yksimielisesti toteaa olevan selvää, että asiassa ei ole oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 15 §:n nojalla toimitettava pääkäsittelyä (luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohta). Mainitun vaatimuksen on katsottu tarpeettoman paljon rajoittavan seulontamenettelyn käyttöalaa ja aiheuttavan tarpeettomien pääkäsittelyjen järjestämistä hovioikeuksissa. Selvitysmiehen mietintöön sisältyvässä ehdotuksessa laiksi seulontamenettelyä hovioikeudessa koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten muuttamiseksi esitettiin tämän vuoksi mainittua lainkohtaa muutettavaksi siten, että edellytyksenä olisi, että hovioikeus yksimielisesti toteaa olevan selvää, että käräjäoikeuden näytön arvioinnin oikeellisuuteen voidaan pääkäsittelyä toimittamatta luottaa.

Ehdotetun lainsäädäntömuutoksen tavoitteena on suunnata hovioikeuksien voimavarat asioihin, joiden täystutkintaan katsotaan olevan eniten tarvetta. Mikäli hovioikeuksille ei voida osoittaa kaikkien valitusten perusteelliseksi tutkimiseksi tarvittavia resursseja, on seulontamahdollisuuden ehdotettu laajentaminen hyvinkin perusteltua ottaen huomioon ihmisoikeuksiin kuuluva oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa kohtuullisen ajan kuluessa. Ehdotettu säännösmuutos poistaa myös ne tulkin- taerot, joita kyseessä olevan nykyisen sääntelyn osalta on käytännössä esiintynyt.

Kuitenkin paitsi, että ehdotettu säädösmuutos kaventaa entisestään asianosaisen mahdollisuuksia saada asiansa muutoksenhaku- tuomioistuimen tutkittavaksi, merkitsee se lisäksi useissa tapauksissa sitä, että hovioikeus arvioi käräjäoikeudessa esitetyn suullisen todistelun perusteella

tehtyä ratkaisua kirjallisen aineiston perusteella (näin myös KKO 2004:116 ja 117). Kysymyksessä on siten poikkeus todistelun välittömydestä, jonka merkitystä 1990-luvulla voimaan tulleissa oikeudenkäyntimenettelyn uudistuksissa on voimakkaasti korostettu. Ottaen lisäksi huomioon suullisen käsittelyn aseman osana Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6.1 artiklassa edellytettyä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä tuli oikeuskanslerin mukaan kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotettu hovioikeuksille verraten paljon harkintavaltaa antava seulontamenettelyn käyttöedellytysten sääntely johda hovioikeuksien tulospaineiden johdosta seulonnan käytön laajenemiseen oikeusturvaa vaarantavalla tavalla.

Mietinnön mukaan valitus voidaan seuloa valituksessa esitetystä näyttökysymystä koskevasta väitteestä huolimatta, jos väitteeseen on järkevällä tavalla jo otettu kantaa kärjäoikeuden tuomion perusteluissa. Seulonnan mahdollistuminen asioissa, joissa valituksessa esitetään väite suulliseen todisteluun perustuvan näyttöratkaisun virheellisyydestä, tulee näin ollen korostamaan kärjäoikeuksien tuomioiden faktaperustelujen seikkaperäisyyttä eli kannan ottamista asian käsittelyssä esitettyihin näyttöä koskeviin väitteisiin. Seulontamenettelyn käyttömahdollisuuksienkin kannalta on siten ensiarvoisen tärkeää yleisesti kiinnittää huomiota alioikeustuomioiden perustelujen laatuun. Seulontamenettelyn käyttöalan laajentumisesta aiheutuvan muutoksenhakumahdollisuuksien kaventumisen vuoksi perustelujen merkitys korostuu tietysti entisestään myös asianosaisten oikeusturvan ja lainkäyttöä kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta.

Niin sanottua luottamusperiaatetta on kuvattu mietinnön sivulla 4 siten, että seulontamenettelyssä oletetaan kärjäoikeuden ratkaisun voivan olla oikea ja siihen voitavan luottaa. Mainittu teksti ei oikeuskanslerin mielestä perustellut lainsäädäntöehdotusta eikä vaikuttanut muutenkaan tarpeelliselta, kun asiaa nimenomaisesti lausumattakin kärjäoikeuksien voitaneen olettaa käyttävän harkintavaltaansa vastuullisesti ja pyrkivän käsiteltävinään olevissa asioissa mahdollisimman hyvin perusteltavissa oleviin ratkaisuihin. Luottamusperiaatteen sisältö voitaisiin kenties lausua perustelutekstissä vaikkapa siten, että mikäli alioikeus on perustellut näyttöratkaisunsa yksityiskohtaisesti ja tehnyt esitetystä näytöstä hovioikeuden käsityksen mukaan oikeat johtopäätökset, eikä valituksessa ole esitetty syitä, joiden perustella kärjäoikeuden näyttöratkaisua olisi syytä epäillä, voidaan asia jättää kärjäoi-

keuden ratkaisun varaan. Jos sen sijaan valittaja pystyy horjuttamaan mainittua luottamusta tai jos näyttökysymykseen ei riittävällä varmuudella voida asiakirjojen perusteella ottaa kantaa, asia tulee ottaa täystutkintaan (6/20/05).

Ulosottolainsäädännön muutosehdotus

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi ulosottokaareksi ja verotäytäntöpanolaiksi (Oikeusministeriö, Lausuntoja ja selvityksiä 2005:18). Esityksessä, joka muodostaa ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen neljännen ja viimeisen vaiheen ja joka perustuu suurelta osin aiempiin ulosottolain osittaisuudistuksiin, ehdotettiin säädettäväksi uusi ulosottokaari, jolla kumottaisiin vuodelta 1895 oleva ulosottolaki. Merkittävimpinä uutuuksina otettaisiin ulosottokaareen keskeiset säännökset uudesta kaksiportaisesta ulosotto-organisaatiosta sekä säännökset, joiden avulla pyritään selvittämään tilanteet, joissa alaikäinen on ulosottovelallisenä.

Lausunnon mukaan oikeuskansleri arvioi ehdotusta perustuslain yhdenvertaisuudesta, omaisuuden suojasta, kielellisistä oikeuksista, oikeusturvasta ja perusoikeuksien turvaamisesta annettujen säännösten kannalta ja piti asianmukaisena ja kannatettavana, että vanhaan ulosottolakiin perustuva ulosottolainsäädäntö saatetaan ajan tasalle. Ehdotetusta kaari-nimikkeestä oikeuskansleri totesi, että vaikka lain nimikkeeseen ei sinänsä liity varsinaisia oikeusvaikutuksia, voi se kuitenkin maallikoiden keskuudessa herättää epävarmuutta normiston oikeudellisesta statuksesta.

Ehdotetun organisaatiouudistuksen johdosta oikeuskansleri totesi, että organisaatiouudistuksia suunniteltaessa on oikeusturvan toteutumisen kannalta tärkeätä huolehtia siitä, että ulosottohallinnon asiakkaille taataan riittävät palvelut tasapuolisesti maan eri osissa ja että kielilainsäädännön mukaisista velvoitteista huolehditaan.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta oikeuskansleri piti hyvänä, että ehdotuksessa on kiinnitetty huomiota alaikäisten ulosottovelallisten asemaan ja yhtyi esityksessä todettuun, jonka mukaan ei voida pitää hyväksyttävänä sitä, että lapsen huoltaja järjestelee taloudellisia asioitaan lapsensa alaikäisyyttä hyväksikäyttäen siten, että alaikäinen velkaantuu ja joutuu ulosottoon ja hänen luottotietoihin tulee maksuhäiriömerkintä. Se, että hyvinkin pieniä lapsia on ulosottovelallisenä ja maksuhäiriöistä

rekisteröitynä, voidaan katsoa olevan eettisesti arveluttavaa. Merkitystä on myös sillä, että Yhdistyneiden Kansakuntien lasten oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa sopimusvaltiot ovat sitoutuneet takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon (25/20/05).

Ehdotus hallituksen esitykseksi vaalilain muuttamisesta

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi vaalilain muuttamisesta (sähköinen äänestys). Esityksessä ehdotettiin, että vaalilakiin tehtäisiin muutokset, jotka mahdollistaisivat sähköisen äänestyksen toteuttamisen äänestyspaikoissa ja ennakköäänestyspaikoissa sekä kotiaäänestyksessä. Sähköinen äänestys olisi vaihtoehto äänestyslipulla tapahtuvalle äänestykselle. Hallituksen esityksen mukaan äänestäminen, niin sähköinen kuin manuaalinenkin, tapahtuisi jatkossakin vaaliviranomaisen valvonnassa.

Oikeuskanslerilla ei ollut lausuttavaa kysymyksessä olleeseen sähköistä äänestystä koskevaan vaalilain muutosesitykseen. Koska esitys lisää teknisesti erilaisia äänestystapoja, lakiehdotuksen sisältämälle alueelliselle kokeilulle on hänen mielestään hyväksyttävät perusteet perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden kannalta. Alueelliset kokeilut mahdollistava lainsäädäntö on yleensä ollut määräaikaista, millä on ollut vaikutusta tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen hyväksymiselle. Nyt esillä olevassa tapauksessa määräaikaisuus ei voine tulla kysymykseen, mutta esityksen perusteluissa olisi säätämisyjärjestystä silmällä pitäen hyvä voida esittää edes arvio siitä, milloin sähköinen äänestämismahdollisuus on koko maassa. Kun esityksellä ei ole sinänsä vaikutusta perustuslain 14 §:ssä säädettyyn vaali- ja osallistumisoikeuksiin, vaan kysymys on tämän oikeuden toteuttamisesta, voidaan alueellisesta yksilöinnistä päättää esityksen 83 a §:n mukaisesti oikeusministeriön määräyksellä (37/20/05).

Esitys työtuomioistuinlain muuttamisesta

Apulaisoikeuskansleri teki oikeusministeriölle 10.5.2005 esityksen työtuomioistuinlain muuttamisesta siten, että ainakin työtuomioistuimen presidentin ja mahdollisesti myös työtuomioistuinneuvoksen nimityksen osalta määräaikaaisuudesta luovuttaisiin.

Apulaisoikeuskansleri totesi esityksen perusteluissa muun ohella seuraavasti: ”Tuomioistuinten riippumattomuus on yksi oikeusvaltion kulmakivistä. Perustuslain 3 §:n 3 momentti säätää: ’Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.’ Sillä seikalla, minkälainen on tuomareiden nimittämisjärjestelmä ja miten tuomareiden virassapysymisoikeus on lainsäädännössä järjestetty, on kiinteä yhteys tuomioistuinten riippumattomuuteen. Vaikka määräaikainen tuomarinimitys ei vielä sellaisenaan vaaranna tuomioistuimen riippumattomuutta, voi tilanne olla toinen, jos tuomioistuimen kaikki tuomarit on nimitetty määräajaksi. Näin on asia työtuomioistuimen kohdalla. Kaikki sanotun tuomioistuimen tuomarit, mukaan lukien presidentti ja työtuomioistuinneuvos, jotka toimivat työtuomioistuimen istunnoissa puheenjohtajina, ovat määräajaksi eli kolmeksi vuodeksi virkaansa nimitettyjä.”

Apulaisoikeuskanslerin mielestä on kysymyksenalaista, täyttääkö Suomen lainsäädäntö tältä osin ne vaatimukset, jotka oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä määrittävät kansainväliset oikeudelliset sopimusasiakirjat asettavat tuomioistuimen riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle.

Perusteluna apulaisoikeuskansleri viittasi YK:n kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskevan yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohtaan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vähimmäisedellytyksiä koskevaan ratkaisukäytäntöön. Esimerkiksi Suomea koskevassa *Pabla Ky* -tapauksessa (annettu 22.06.2004) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että harkittaessa tuomioistuimen riippumattomuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan kannalta huomiota täytyi kiinnittää muun muassa sen jäsenten nimittämistapaan ja heidän virka-kauteensa sekä takeisiin ulkopuolista painostusta vastaan ja vielä siihen, antoiko tuomioistuin riippumattomuuden vaikutelman.

Työtuomioistuimen *presidentin* viran osalta asia on apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan arvostelulle altis, kun asiaa arvioidaan Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden tuomioistuimen riippumattomuudelle asettamien vaatimusten näkökulmasta. Puheenjohtajasemansa vuoksi *työtuomioistuinneuvoksen* virka on tässä suhteessa rinnastettavissa presidentin virkaan. Muiden jäsenten, mukaan lukien työmarkkinajärjestöjen ehdottamien tuomareiden

nimittämismenettelyn osalta apulaisoikeuskansleri ei nähnyt vastaavia tuomioistuimen riippumattomuuteen vaikuttavia ongelmia.

Työtuomioistuimen riippumattomuuden merkitystä on omiaan korostamaan, että sen tuomioista ei ole normaalia valitusmahdollisuutta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että Tanskassa vuonna 1997 ja Norjassa vuonna 2003 toteutetuilla lainmuutoksilla on luovuttu työtuomioistuimen puheenjohtajana toimivien tuomareiden nimitysten määräaikaisuudesta. Sanottujen lainuudistusten perusteluissa oli nimenomaisesti viitattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen tuomioistuinten riippumattomuudelle asettamiin vaatimuksiin.

Apulaisoikeuskanslerin esitystä työtuomioistuinten muuttamisesta on käsitelty edellä myös kohdan perus- ja ihmisoikeuksien valvonta alla (2/50/05 ja 11/51/05).

Ratkaisuja

Ministeriö

Muut kannanotot

Kaakkois-Aasian luonnonkatastrofin tutkintalautakunnan asettaminen

Valtioneuvoston yleisistunto oli 13.1.2005 asettanut oikeusministeriön esityksestä suuronnettomuuden tutkintalautakunnan selvittämään Kaakkois-Aasiassa 26.12.2004 tapahtuneeseen luonnononnettomuuteen ja suuronnettomuuteen liittyvien tapahtumien kulkua.

Asiassa oli sittemmin tehty eräitä kanteluita, joissa oli epäilty lautakuntaan nimetyn puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja kahden jäsenen esteettömyyttä.

Hankittuaan asiassa tarpeelliseksi katsomansa selvityksen oikeuskansleri on päätöksessään siitä lähemmin ilmenevin perustein katsonut, ettei ollut perusteltua aihetta katsoa, että oikeusministeriössä olisi menetelty virheellisesti esiteltäessä valtioneuvostolle suuronnettomuuden tutkintalautakunnan asettamista ja jäsenten nimittämistä siihen Onnettomuustutkintakeskuksen tekemän valmistelun ja ehdotuksen pohjalta. Valtioneuvoston päätös tutkintalautakunnan asettamisesta esityksen mukaisesti ei ollut eräiden sen jäsenten osalta lainvastainen. Sen vuoksi oikeuskanslerilla ei ollut perusteita esittää toimenpiteitä lautakunnan kokoonpanon muutta-

miseksi. Tapaus on selostettu jaksossa 7 sivulla 145 (34/1/05, 44/1/05 ja 144/1/05).

Kihlakunnanvoudin määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen

Oikeusministeriö oli nimittänyt kihlakunnanvoudin määräaikaiseen virkasuhteeseen yli vuoden pituiseksi ajaksi aiemmin pitkään avustavana ulosottomiehenä toimineen henkilön.

Päätöksessään oikeuskansleri totesi, että määräaikaista virkasuhdetta koskevasta haku menettelystä ei ole säännöksiä. Suosituksena on esitetty, että hakumenettelyn koskiessa määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä yli vuodeksi, noudatetaan samoja periaatteita kuin virkaan nimittämisestä säädetään (VM:n suositus 2/95, 10.2.1995). Viranhakumenettelyä koskevassa valtion virkamiesasetuksessa säädetään, että viranomaisen ilmoittaessaan viran haettavaksi määrää samalla hakuajan pituuden. Ilmoitus viran haettavana tai avoimena olemisesta on julkaistava asianmukaisella tavalla.

Tämän johdosta oikeuskansleri katsoi, että vaikka viran täyttämisenä oli ollut kiire, määräaikaisen virkasuhteen käyttäminen olisi antanut mahdollisuuden kohtalaisen lyhyellä ajalla ilmoittaa (ellei oikeusministeriön www-sivuilla) ainakin intranet -sivuilla, että kihlakunnanvoudin virka oli täytettävänä. Tämä olisi edistänyt virkanimitysmenettelyn keskeisen tavoitteen toteutumista, että virkaan saadaan pätevin käytettävissä oleva henkilö. Tällä seikalla olisi ollut merkitystä sen vuoksi, että määräaikainen virkasuhde on käsittänyt, kun muuta ei ilmennyt, kihlakunnanvoudin virkaan kuuluvat kaikki tehtävät. Ilmoittaminen olisi myös ulospäin, erityisesti ulosottolaitoksen henkilöstön kannalta, antanut vakuuttavamman kuvan nimitysmenettelyn avoimuudesta ja puolueettomuudesta.

Edelleen oikeuskansleri katsoi, että ilmoitusmenettelyn puuttumisesta johtuen käsitys, etteivät kokeneet kihlakunnanvoudit ole kiinnostuneita ns. kakkosvoudin tehtävistä, jää yleisluontoiseksi. Toteamus, että kihlakunnanvoudin määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty oli paras vaihtoehto käytettävissä olevista, jättää epäselväksi, ketä muita henkilöitä oli ollut käytettävissä. Nimitysmuistiossa esitettyä nimitetyn ansioiden selostamista ja sopivaisuuden arviointia ei siten voida pitää kovin vahvana perusteluna nimitykselle. Nimitetyllä voitiin tosin katsoa olevan vaadittua hyvää perehtyneisyyttä ulosottoon, mutta sellaista perehtyneisyyttä hänellä ei selvityksen mukaan ollut vaatavana esimiesteh-

tävänä olevan kihlakunnanvoudin tehtävien osalta, vaikka nimitysmuistiossa todettiin, että hänellä on henkilökohtaisten ominaisuuksiensa vuoksi hyvät edellytykset hyvään henkilöstöjohtamiseen.

Ottaen huomioon määräaikaisen virkasuhteen pituuden ja siihen nimitetyn henkilön yleisen kelpoisuuden oikeuskansleri katsoi, ettei puheena olevaa virantäyttömenettelyä – sivuuttamalla täytettävänä olevasta virasta ilmoittaminen käytettävissä olevia keinoja käyttäen – voida virantäyttömenettelylle asetetut päämäärät huomioon ottaen pitää täysin asianmukaisena. Asiaan liittyvien poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi ei menettelyä kuitenkaan voida pitää sen laatuise- na, että se olisi antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että oikeusministeriön huomiota vastaisen varalle kiinnitettiin siihen, mitä edellä on lausuttu (1424/1/03).

Vaalitoimikuntien ja vaalilautakuntien jäsenten tunnukset

Kantelussa oli kiinnitetty huomiota siihen, että vaalilautakuntien jäsenillä tulisi olla rinnassaan asianmukaiset tunnukset, joista ilmenisi heidän nimensä, tehtävänsä ja valtuutuksensa. Oikeusministeriö on lausunnossaan kuten oikeuskanslerikin pitänyt ehdotusta kannatettavana. Koska oikeusministeriö oli ilmoittanut ryhtyvänsä toimenpiteisiin ohjeistamalla menettelyä vaalilain 195 §:n nojalla, asia ei johtanut oikeuskanslerin puolelta enempään (1243/1/04).

Tietosuojavaltuutetun toimisto

Muu kannanotto

Asian viipyminen

Kantelijan tutkintapyynnön käsitteleminen Tietosuojavaltuutetun toimistossa oli kestänyt kaikkiaan noin vuoden ja viisi kuukautta. Kantelijan samaan asiakokonaisuuteen liittyvää Tietosuojavaltuutetun toimistossa aikaisemmin käsiteltävänä ollutta asiaa koskeva valitus oli kantelussa tarkoitettujen asian vireille tullessa käsiteltävänä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkeimman hallinto-oikeuden annettua päätöksensä tietosuojavaltuutettu oli noin kahdeksan kuukautta päätöksen antamisen ja sen johdosta rekisterinpitäjältä pyydetyn selvityksen saamisen jälkeen toimittanut ohjauskirjeensä re-

kisterinpitäjälle.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että asiassa oli ollut perusteita odottaa korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä ennen toimenpiteisiin ryhtymistä. Toisaalta apulaisoikeuskansleri katsoi, että koska samaan asiakokonaisuuteen liittyvä asia oli jo aiemmin ollut toimistossa käsiteltävänä, se ei ollut toimistossa varsinaisesti uusi asia. Tämä olisi puoltanut asian kohtuullisen nopeaa käsittelemistä. Asiassa on tullut ottaa huomioon asian kokonaiskäsitelyaika sen vireille tulosta lähtien. Apulaisoikeuskansleri saattoi asiassa esittämänsä näkemykset Tietosuojavaltuutetun toimiston tietoon (616/1/04).

Tuomioistuimet

Virkasyyte

Syyteharkinta käräjäoikeuden kärjäsihteerin ynnä muiden epäillyn virkarikoksen johdosta

Apulaisoikeuskansleri päätti nostaa syytteen kärjäsihteerinä toiminutta toimistosihteerää vastaan epäillystä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta asiassa, joka koski käräjäoikeuden valitusasiakirjojen hovioikeuteen lähettämisen laiminlyöntiä.

Asiassa selvitettiin myös kahden puheenjohtajana toimineen kärjätuomarin vastuuta tapahtuneeseen. Heidän ei kuitenkaan todettu menettelleen velvollisuuksiensa vastaisesti.

Koska asian käsittelyssä oli käynyt ilmi sellainen mahdollinen yleistettävissä oleva ongelma, että käräjäoikeudessa tapahtuneen laiminlyönnin vuoksi hovioikeus ei välttämättä saa lainkaan tietoa valituksena vireille tulleesta asiasta, apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksen myös oikeusministeriölle tiedoksi.

Käräjäoikeus on sittemmin todennut kärjäsihteerin syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Ratkaisusta ilmenevin perustein käräjäoikeus jätti kärjäsihteerin kuitenkin rangaistukseen tuomitsematta. Ratkaisu on lainvoimainen (2/31/04).

Käsitykset

Haastehakemus ja sen täydennyttäminen riita-asiassa

Käräjäoikeus oli riita-asiassa jättänyt kanteen tutkimatta haastehakemuksen puutteellisuuden

vuoksi. Käräjäoikeus totesi päätöksessään kantajan viitanneen haastehakemuksessaan ja sen täydennyksessä liiteasiakirjoista ilmeneviin seikoihin. Päätöksen mukaan oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 § kuitenkin edellyttää, että vaatimuksen perusteena olevat seikat ilmoitetaan itse haastehakemuksessa tai sen täydennyksessä niin, ettei selon saamiseksi sanotuista seikoista ole tarpeen perehtyä muihin asiakirjoihin.

Hovioikeus kumosi käräjäoikeuden päätöksen ja palautti asian käräjäoikeuden tutkittavaksi. Päätöksen perusteluissa hovioikeus on haastehakemuksen sisällön riittävyttä arvioidessaan maininnut myös haastehakemuksen liitteet.

Oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan haastehakemuksessa on ilmoitettava, millä perusteella tuomioistuin on toimivaltainen, jos toimivalta ei muutoin ilmene haastehakemukselta tai siihen liitetystä asiakirjoista. Lainkohdan nimenomaisen liiteasiakirjoja koskevan maininnan voidaan katsoa tukevan käräjäoikeuden tekemää tulkintaa, että oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 §:ssä haastehakemuksella tarkoitetaan haastehakemusasiakirjaa eikä haastehakemuksen ja sen liitteiden muodostamaa kokonaisuutta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei päätöksen tehnyt käräjätuomari ollut ylittänyt tuomarille kuuluvaa harkintavaltaa. Hovioikeuden päätöksessään omaksumaa tulkintaa voitiin kuitenkin pitää apulaisoikeuskanslerin mukaan perusoikeusmyönteisempänä, koska se otti paremmin huomioon perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Tapauksessa kantajalle kävi vasta kanteen tutkimattajättämispäätöksen perusteluista selkeästi ilmi, miten käräjäoikeus oli edellyttänyt haastehakemusta täydennettäväksi. Apulaisoikeuskanslerin mielestä kantajan oikeussuojan toteutumisen kannalta olisi ollut perustellumpaa ilmoittaa jo haastehakemuksen täydennyskehotuksessa selväsanaisesti, ettei käräjäoikeus ota huomioon haastehakemuksessa olevia viittauksia liiteasiakirjoihin vaan edellyttää täydennyskehotuksessa mainitsemiensa seikkojen käyvän ilmi itse haastehakemusasiakirjasta.

Kantaja oli haastehakemuksen täydennyksessä todennut, että hänelle olivat jääneet täsmennyttä täydennyskehotuksessa viitatu haastehakemuksen puutteet. Tältä kannalta olisi apulaisoikeuskanslerin mielestä ollut perusteltua ennen päätöstä kanteen tutkimatta jättämisestä antaa asiassa uusi, haastehakemuksen puutteet täsmällisemmin ilmaiseva täydennyskehotus.

Haastehakemuksen täydennyskehotuksessa oli sinänsä lain edellyttämällä tavalla ilmoitettu seikat, jotka käräjäoikeus oli edellyttänyt haastehakemuksessa ilmoitettavan. Asiaa käsitelleen käräjätuomarin ei siten arvioitu menetelleen asiassa virkavelvollisuksiensa vastaisesti, eikä asia antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri saattoi kuitenkin käräjätuomarin tietoon esittämänsä näkemyksen haastehakemuksen täydennyskehotuksen sisällöstä (16/31/04 ja 940/1/04).

Osapuolen lausuman tiedoksi lähettäminen ja yhteenvedosta kuuleminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota vastaisen varalle osapuolten kirjallisten lausumien toimittamiseen vastapuolen tiedoksi sekä oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 24 §:n yhteenvetoa koskevaan sääntelyyn tapauksessa, jossa yksi vastaajapuolen käräjäoikeuteen lähettämä kirjallinen lausuma oli jäänyt toimittamatta kantajapuolen tiedoksi ennen riita-asian valmistelustuntoa, eikä puheenjohtaja ollut varannut osapuolille erikseen tilaisuutta lausua valmistelustunnon jälkeen laatimastaan ja osapuolille toimitetusta yhteenvedosta (12/1/02).

Rikosasian oikeudenkäynnin kesto

Rikosasian oikeudenkäynti oli kestänyt kymmenen vuotta seitsemän kuukautta laskettuna kantelijan kuulustelemisesta ensimmäisen kerran esitutkinnassa rikoksesta epäiltynä ja päätyen korkeimman oikeuden kantelijalle antamaan kielteiseen valituslupapäätökseen. Kysymyksessä ollut asiakokonaisuus oli ollut keskimääräistä laajempi.

Asian esitutkinnassa oli ollut kaksi yhteensä runsaan kahden vuoden ajanjaksoa, joiden aikana asiassa ei suoritettu kuulusteluja eikä ilmeisesti muitakaan tutkintatoimenpiteitä. Poliisilaitos ei ollut asiassa antamassaan selvityksessä osannut kertoa syytä mainittuihin tutkinnassa olleisiin taukoihin. Kokonaisuudessaan esitutkintaan oli kulunut aikaa kaksi vuotta yhdeksän kuukautta. Ottaen huomioon tutkinnassa olleet pitkät tauot, joille ei ollut esitetty hyväksyttävää syytä, esitutkintaa ei oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ollut toimitettu esitutkintalain 6 §:n edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Syyteharkinta oli asiassa kestänyt lähes nel-

jä vuotta neljä kuukautta. Syyttäjänviraston selvityksen mukaan syyteharkintaa oli viivyttänyt asian laajuuden ohella tarve lisätutkinnan suorittamiseen ja syyttäjän vaihtuminen kesken syyteharkinnan. Lisätutkintatarve ja syyttäjän vaihtuminen eivät oikeuskanslerin mielestä selittäneet syyteharkinnan viivästymistä asiassa, kun se vielä lisätutkinnan valmistuttua ja syyttäjän vaihduttua oli ollut asiaan nimetyn uuden syyttäjän harkittavana kolme vuotta. Oikeuskansleri totesi, että myös laajojen ja vaikeiden asioiden syyteharkinta tulee suorittaa viivytyksettä ja katsoi syyteharkinnan kestäneen asiassa kohtuuttoman kauan.

Hovioikeudessa asia oli jaettu esittelijälle runsaat vuosi ja kaksi kuukautta sen jälkeen kun asia oli saapunut hovioikeuteen. Kyseinen esittelijä oli asian saatuaan ollut erään toisen asian vuoksi osastotyöskentelystä vapautettuna vielä runsaat neljä kuukautta. Näin ollen asian käsittely ei hovioikeudessa ollut edennyt runsaaseen puoleentoista vuoteen. Kokonaisuudessaan asian hovioikeuskäsittely oli kestänyt lähes kolme vuotta. Oikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei asiaa ollut käsitelty hovioikeudessa ilman aiheetonta viivytystä, kun asiaa ei ollut sen saavuttua hovioikeuteen jaettu kohtuullisessa ajassa esittelijälle, jolla olisi ollut mahdollisuus ryhtyä sitä valmistelemaan.

Asian käsittelyyn kulunutta aikaa kärjäoikeudessa (7 kk) ja korkeimmassa oikeudessa (6 kk) oikeuskansleri piti kohtuullisena.

Oikeuskansleri totesi, että vaikka kysymys oli laajasta asiasta, ylitti asian kokonaiskäsittelyaika Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun kohtuullisen ajan. Asian esitutkintaa, syyteharkintaa ja hovioikeuskäsittelyä ei ollut suoritettu ilman aiheetonta viivytystä, vaan asian käsittelyssä oli ollut useita pitkiä passiivisiä jaksoja. Jotta rikosasioiden oikeudenkäynnin kokonaiskäsittelyajat eivät yksittäistapauksissa muodostuisi kohtuuttoman pitkiksi, tulisi oikeuskanslerin mielestä pyrkiä mahdollisuuksien mukaan priorisoimaan sellaisten asioiden käsittelyä, joiden käsittely prosessin aiemmissa vaiheissa on kestänyt kovin pitkään.

Oikeuskansleri kiinnitti asian käsittelyyn osallistuneen poliisilaitoksen, syyttäjänviraston ja hovioikeuden huomiota siihen, että myös laajat rikosasiat tulee käsitellä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja Suomen perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla kohtuullisessa ajassa ilman aiheetonta viivytystä. Oikeuskansleri saattoi päätöksessään esittämänsä näkökohdat oikeusministeriön tietoon (738/1/04).

Oikeudenkäynnin kesto kärjäoikeudessa

Hovioikeuden uudelleenkäsiteltäväksi palauttamaa rikosasiaa oli kärjäoikeudessa käsitelty yli kolme vuotta ennen tuomion antamista. Ensimmäisellä kerralla asia oli käsitelty ja tuomio annettu muutamassa viikossa, tosin tällöin haastetta antamatta.

Asian käsitellyt kärjätuomari ja kärjäoikeuden laamanni perustelivat viivytystä kärjätuomarin vaihtumisella, tuomarien suurella työmäärällä, muilla kiireellisemmäksi arvioituilla asioilla, asianomistajaintressin vähäisyydellä ja sillä seikalla, ettei asiassa ollut vanhentumisvaaraa. Kärjäoikeus oli myös saattanut aikanaan oikeusministeriön tietoon lisähenkilöstön tarpeensa.

Oikeuskanslerin käsityksen mukaan kärjätuomari ja laamanni eivät olleet kyenneet perustelemaan asian viivästymistä kaikin puolin tyydyttävällä tavalla, huomioon ottaen, että palautetut asiat lähtökohtaisestikin tulisi käsitellä mahdollisimman nopeasti.

Oikeuskansleri kiinnitti laamannin ja kärjätuomarin huomiota perustuslain 21 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa (1312/1/03).

Valituksen käsittelyaika

Kantelija oli toimittanut julkisia hankintoja koskevan valituksensa teknisen lautakunnan päätökseen liitetyn valitusosoituksen mukaisesti hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus oli hankkinut valituksen johdosta teknisen lautakunnan lausunnon ja kantelijan vastauksen. Hallinto-oikeus oli jättänyt valituksen toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta, koska asian käsittely kuului markkinaoikeuden toimivaltaan. Hallinto-oikeuden ratkaisu oli tehty alle kuudessa kuukaudessa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei kantelijan asia ollut lain tarkoittamalla tavalla aiheettomasti viipynyt hallinto-oikeudessa. Asioiden hoito tulisi kuitenkin järjestää siten, että sellaiset asiat, jotka eivät kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan käsitellään mahdollisimman nopeasti. Asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi edellä mainitun käsityksensä toimivaltaan kuulumattomien asioiden joutuisasta käsittelystä hallinto-oikeuden tietoon (701/1/03).

Täytäntöönpanokieltovaatimuksen käsittely

Kantelija oli tehnyt kunnallisvalituksen hallinto-oikeuteen virkavaaliasiassa ja vaatinut täytäntöönpanokieltoa. Kantelija ei ollut saanut täytäntöönpanokieltoasiassa erillistä päätöstä.

Apulaisoikeuskansleri totesi antamassaan päätöksessä, että vaikka hallintolainkäyttölain 32 §:n 1 momentti ei aseta täytäntöönpanokieltovaatimuksen käsittelemiselle tai ratkaisemiselle ajallista kiireellisyys- tai muutakaan vaatimusta, on täytäntöönpanokieltovaatimus kuitenkin luonteensa vuoksi sellainen vaatimus, joka ajallisesti edeltää pääasiaratkaisua. Asioiden käsitteleminen hallinto-oikeudessa saattaa kestää usein kuukausia. Tämänkin vuoksi voidaan oikeudellisin perustein puoltaa menettelytapaa, että täytäntöönpanoa koskeva asia paitsi käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin ennen pääasiaratkaisun antamista, niin ratkaisu myös saatettaisiin vaatimuksen tekijän tietoon. Menettelyä voidaan perustella myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteella.

Hallinto-oikeus oli selvityksessään todennut, että asian esittelijä oli valituksen saavuttua hallinto-oikeuteen kysynyt jaoston puheenjohtajalta täytäntöönpanokieltovaatimuksen käsittelemisestä. Selvityksen antaneen jaoston puheenjohtajan mukaan nyt kysymyksessä olevan kaltaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltäminen ei ole mahdollista ja päätös asiassa voisi olla ainoastaan hylkäävä. Selvityksen mukaan täytäntöönpanon kieltämisellä ei olisi saavutettu mitään.

Hallinto-oikeus oli valitusasiaan antamassaan päätöksessä kumonnut viranhaltijan päätöksen ja kaupunginhallituksen oikaisupäätöksen lainvastaisina. Päätöksen mukaan täytäntöönpanokieltovaatimuksesta lausuminen oli rauennut, koska määräaikainen virkasuhde oli päättynyt ennen hallinto-oikeuden ratkaisun antamista.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että valitusasian lopputulos huomioon ottaen olisi ollut erityisen merkityksellistä käsitellä ja ratkaista täytäntöönpanoa koskeva vaatimus ennen pääasian ratkaisemista. Ei voida pitää asianmukaisena, että täytäntöönpanokieltovaatimuksesta lausuminen jätetään niin myöhäiseen ajankohtaan, ettei sillä ajankulumisen vuoksi ole enää merkitystä.

Apulaisoikeuskansleri otti asiaa arvioidessaan huomioon edellä mainitut hallinto-oikeuden päätöksestä ilmi käyvät seikat ja kiinnitti hallinto-oikeuden ja asiaa käsitelleen hallinto-oikeustuomarin ja jaoston puheenjohtajan huomiota päätöksessä täytäntöönpanokieltovaatimuksen ratkaisemisesta ja ratkaisun antamisesta esittämiinsä näkökohtiin.

Apulaisoikeuskansleri esitti saman periaatteen kannanoton myös tapauksessa, jossa hän saattoi täytäntöönpanokielto-asian ratkaisemisesta ja ratkaisun antamisesta päätöksessä esittämänsä näkökohdat hallinto-oikeuden tietoon (401/1/03 ja 133/1/05).

Ratkaisun kääntäminen

Kantelija oli arvostellut sitä, ettei hän saanut korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä lapsen huostaanottoa koskeneeseen valitukseensa äidinkielelleen käännettynä.

Valituskirjelmässä korkeimmalle hallinto-oikeudelle oli niin ikään arvosteltu muun muassa sitä, että sosiaaliviranomaiset olivat asian alkuvaiheessa toimittaneet asiakirjoja kielitaidottomalle valittajalle suomen kielellä. Valittajaa oli kuultu hallinto-oikeuden suullisessa käsittelyssä todistelutarkoituksessa. Hallinto-oikeuden suullisessa käsittelyssä oli vastoin selvityksessä esitettyä ollut paikalla myös tulkki. Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän puhelimitse antaman lisäselvityksen mukaan hänen aikaisempi lausumansa siitä, ettei hallinto-oikeuden suullisessa käsittelyssä ollut tulkkiä, perustui ilmeiseen väärinkäsitykseen.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että hallintolainkäyttölain 77 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoituksena on taata henkilölle samat mahdollisuudet saada tulkitsemis- ja käännösapua lainkäyttöasteessa kuin saman asian hallintomenettelyvaiheessa. Siinä taas tulkitsemisvelvollisuuden yhtenä edellytyksenä on ollut hallintomenettelylain 22 §:n 1 momentin (ja nyttemmin on hallintolain 26 §:n 1 momentin) mukaan, että asia voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta.

Hallintolainkäyttölain 77 §:n 1 momentin säännöksen sanamuoto huomioon ottaen myös korkeimman hallinto-oikeuden olisi omalta osaltaan tullut huolehtia siitä, että valittaja olisi saanut tiedon ratkaisusta kielellä, jota hän ymmärtää. Pelkästään siitä, että kirjeenvaihto korkeimmassa hallinto-oikeudessa on käyty suomen kielellä, ei voida vielä päätellä, ettei asiakirjoista havaittavalla tavalla kotimaisia kieliä taitamattomalla asianosaisella ole tarvetta saada tietoa ratkaisusta muulla kuin suomen kielellä. Kääntämisen tarpeellisuutta harkittaessa merkitystä on myös sillä, että hallinto-oikeuden suullisessa käsittelyssä oli vastoin korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän käsitystä ollut paikalla myös tulkki. Sen harkitseminen, milloin käännöksen toimittaminen on tarpeellista, kuuluu kuitenkin

viime kädessä riippumattomalle tuomioistuimelle.

Oikeuskansleri saattoi ratkaisun kääntämisestä lausumansa esittelijän tietoon. Samalla oikeuskansleri totesi, että selvitystä annettaessa tulee varmistaa ilmoitettavien tietojen oikeellisuus (19/31/04).

Vakuutus oikeuden menettely työtaturma-asiassa

Kantelija arvosteli oikeudenkäyntiä työtaturma-asiassaan ja asiassa annettua ratkaisua. Kantelijan mukaan hänelle ei oikeudenkäynnin aikana annettu tilaisuutta tutustua vakuutuslaitoksen antamaan lausuntoon eikä antaa vastaselitystä. Asiassa oli kysymys vuonna 1995 annetusta vakuutus oikeuden ratkaisusta.

Asian tutkiminen rajattiin koskemaan epäiltyä menettelyvirhettä.

Vakuutus oikeuden selvityksen mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen periaatteiden huomioon ottaminen kattavasti vakuutus oikeuden oikeudenkäyntimenettelyssä tapahtui vähitellen 1990-luvun alkupuolelta alkaen. Vakuutus oikeuden kuulemiskäytännön uudistaminen vastaamaan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia ei myöskään tapahtunut heti ihmisoikeussopimuksen tultua noudatettavaksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 19.7.1995 antaman ratkaisun (EIT:A-322) tultua tiedoksi vakuutus oikeudessa ryhdyttiin syksyllä 1995 uudistamaan kuulemismenettelyä. Asianosaisen kuulemisessa noudatettavat menettelytavat vakuutus oikeudessa ovat edelleen muuttuneet ja kehittyneet. Myös sovellettavat säännökset ovat muuttuneet asian ratkaisemisen jälkeen. Nykyisin vakuutus oikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölain säännöksiä asianosaisen kuulemisesta. Vakuutus oikeuden mukaan korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2004:55 asettaa entistäkin suuremmat vaatimukset vakuutus oikeuden kuulemiskäytännölle. Asian tullessa uudelleen vireille tulisi myös aikaisemman oikeudenkäyntiaineiston osalta korjata mahdollinen puute asianosaisen kuulemisessa.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, viitaten vakuutus oikeuden selvityksessään toteamaan, että vakuutus oikeudessa nykyisin noudatettavan menettelyn kannalta tarkasteltuna ja vallitsevan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan näkemyksen valossa vakuutus oikeuden menettelyä asiassa voidaan pitää virheellisenä. Kantelijalle olisi tullut lähettää tiedoksi vakuutusyhtiön vas-

tine ja lisävastine ja varata hänelle mahdollisuus vastaselityksen antamiseen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että asiassa ei todetusta menettelyvirheestä huolimatta ollut valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 3 momentin mukaisia perusteita esittää lainvoiman saaneen päätöksen purkamista. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vielä huomiota tapaturmavakuutuslain 53 d §:ään (893/1994) ja totesi, että kantelijalle on itsellään mahdollisuus käyttää säännöksessä tarkoitettuja ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja (1393/1/04).

Vakuutus oikeuden menettely valitusasiassa

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen ja muutoksenhaku elinten menettelyä asumiseen perustuvan sosiaaliturvan piiriin kuulumista koskevassa valitusasiassaan. Hän pyysi oikeuskansleria puuttumaan valitusprosessin kesto aikaan. Kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan myös Kansaneläkelaitoksen ja tarkastuslautakunnan perusteluja, joita hän piti epämääräisinä sekä osittain myös lakiin perustumattomina.

Oikeuskansleri totesi kannanottonaan asian käsittelyajan osalta muun muassa seuraavan.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Selvitys ei antanut perusteita sille, että vakuutus oikeus olisi kantelijan valituksen käsittelyssä aiheettomasti viivyttänyt valituksen käsittelyä. Vakuutus oikeuden selvityksessä esitettyä vuosilomista aiheutunutta syytä valituksen käsittelyajan pidentymiseen voitiin kuitenkin oikeuskanslerin käsityksen mukaan pitää kritiikille alttiina. Hän kiinnitti vakuutus oikeuden huomiota valitusten joutuisan käsittelyn tärkeyteen ja asioiden käsittelyn tehostamiseen.

Vakuutus oikeuden perusteluiden osalta oikeuskansleri totesi, että Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus saada perusteltu päätös turvataan lailla. Hallintolainkäyttölain 53 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluista on ilmettävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty.

Se, että tuomioistuinten ja muutoksenhaku elinten perustelut ovat riittävän tarkat ja yksityiskohtaiset, on tärkeitä asianosaisten oikeusturvan ja myös tuomioistuinten kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta.

Vakuutusosoikeuden antaman lausunnon mukaan asiassa tehty ratkaisu oli vakiintuneen oikeuskäytännön mukainen. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan vakuutusosoikeuden perustelut asiassa olisivat kuitenkin voineet olla esitetyistä yksityiskohtaisemmat. Perusteluissa olisi voitu yksilöidä tarkemmin asiassa sovelletun lain esityöt (HE 287/1993 vp, s. 12), joihin vakuutusosoikeus viittasi vain yleisesti. Olisi myös ollut asianmukaista arvioida kantelijan valituksessaan ja vastineessaan esittämää, jonka mukaan hän oli ulkoasiainhallintoa koskevien lakien nojalla ”muuttanut” Suomeen pysyvästi siitä alkaen, kun hän muutti yhteen puolisonsa kanssa Haagissa.

Oikeuskansleri saattoi edellä todetut käsityksensä vakuutusosoikeuden tietoon (1044/1/04).

Käräjäoikeuden lausunto virkanimitysasiassa

Laamanni A oli käräjätuomarin nimittämistä koskevassa asiassa hovioikeudelle antamassaan lausunnossa viran hakijoista todennut virkaa hakeneen B:n olevan hitautensa vuoksi soveltumaton tehtävään ja esittänyt pyynnön järjestää B:lle erityinen ”nopeustesti”, jos hänet esitetään nimittävänä hakemaansa virkaan. A ei ollut lausunnossaan perustellut väitettään B:n hitaudesta vaan oli ainoastaan yleisesti viitannut hänestä vajaat kymmenen vuotta aikaisemmin esittelijän tehtävissä saamaansa kokemukseen.

Apulaisoikeuskansleri piti tulkinnanvaraisena, täyttikö lausunto mainitulta osin tuomareiden nimittämistä annetun lain 10 §:n sisältämän perustelemissaatuksen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan lausunnon lopputuloksen ohella perusteluissa olisi ollut tärkeää kiinnittää huomiota myös lausunnon kannalta keskeisiin toiseikkaväitteisiin.

Lausunnossa esitetty pyyntö erityisen nopeustestin järjestämisestä B:lle oli apulaisoikeuskanslerin mukaan esitettyssä muodossa ja asiayhteydessään tulkittavissa jopa jonkinlaiseksi letkautukseksi, varsinkin kun sen sisältönä on, että hakijoista yhtä pitäisi kohdella muista poikkeavalla tavalla. Sananvalintaa voitiin apulaisoikeuskanslerin mukaan pitää sävyiltään B:n kannalta epäasiallisena ottaen erityisesti huomioon, että kysymys oli ollut B:n oikeuksien kannalta merkittävässä virkanimitysasiassa annettavaan ratkaisuun vaikuttavasta lausunnosta.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan lausuma oli viimeksi mainitulta osaltaan kritii-

kille altis valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin valossa. Mainitussa säännöksessä asetetaan virkamiehelle velvollisuus käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla, mikä asettaa apulaisoikeuskanslerin mukaan vaatimuksia myös virka-asioissa tapahtuvalle kielenkäytölle (1439/1/03).

Muut kannanotot

Korkeimman oikeuden presidentin osallistuminen lainvalmisteluun ja seurantaa koskevien asioiden käsittelyyn korkeimmassa oikeudessa

Lainkäytön professori pyysi oikeuskansleria tutkimaan korkeimman oikeuden presidentin menettelyä ennakoitaessa eduskunnassa käsiteltävänä olleen lain vaikutuksia ja hänen mahdollista esteellisyyttään korkeimmassa oikeudessa.

Kysymys oli hovioikeusmenettelyn uudistamista koskevan lainsäädännön (Hallituksen esitys 91/2002 vp eduskunnalle valitusta hovioikeuteen ja valitusasian käsittelyä hovioikeudessa koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten muuttamiseksi) käsittelystä eduskunnan lakivaliokunnassa. Presidentti oli lakivaliokunnan mietinnön valmistumisen jälkeen osallistunut neuvotteluun, jossa oli pohdittu koko kyseisen esityksen peruuttamista. Tämä oli johtunut siitä, että lakipakettiin sisältyneitä ns. seurantapykälää (OK 26:2) koskevaa ehdotusta oli muutettu lakivaliokunnassa. Pykälä oli saanut sisällön, joka ei tyydyttänyt eräitä ruuhkautumisvaarassa olleita hovioikeuksia. Nämä hovioikeudet halusivat karsia seulonnan avulla pääkäsitteilyyn meneviä juttuja enemmän, kuin mihin säännöksen lakivaliokunnassa saama sanamuoto näytti antavan mahdollisuuden.

Kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan, oliko korkeimman oikeuden presidentti toiminut virkavelvollisuksiensa mukaisesti, kun hän oli osallistunut sanottuun eduskunnassa käytyyn neuvonpitoon. Hänen mielestään presidentti oli luvannut tai ainakin antanut ymmärtää korkeimman oikeuden tulevan tulkitsemaan seurantapykälää tietyllä lakivaliokunnan mietinnön perustelujen mukaisella tavalla, joka poikkeaisi lain sanamuodosta, ja tulevan muuttamaan vakiintunutta käytäntöään oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 15 §:n säännöksen soveltamisen osalta. Asiassa olisi myös tutkittava, oliko presidentti kannanotojensa vuoksi tullut esteelliseksi käsittelemään ja ratkaisemaan korkeimman oikeuden jäsenenä

hovioukheuksien seulptontapäätoöksistä tehtyjä ja tehtäviä valituslupahakemuksia ja valituksia.

Asiassa hankittiin korkeimman oikeuden presidentiltä lausunnot, kantelijalta vastine sekä oikeusministeriltä lausunto.

Oikeuskansleri arvioi ratkaisussaan asiassa olevaa näyttöä, asiantuntijana toimimista lainvalmistelussa ja tuomarin osallistumismahdollisuuksia sellaisten oikeudenkäyntiasioiden käsitelyyn, joissa sovellettävien säännösten valmistelussa hän on ollut mukana.

Korkeimman oikeuden presidentti oli lakivaliokunnan mietinnön valmistuttua ennen täysistuntokäsittelyä osallistunut lakivaliokunnan puheenjohtajan hänelle esittämästä kutsusta tilaisuuteen, jossa oli yhtenä vaihtoehtona pohdittu hallituksen esityksen mahdollista peruuttamista. Kokouksessa puhetta oli johtanut lakivaliokunnan puheenjohtaja ja siihen olivat osallistuneet muiden muassa oikeusministeri, oikeusministeriön lainsäädäntöjohtaja ja Helsingin hovioikeuden presidentti. Asiassa olevasta näytöstä ei voitu tehdä johtopäätöksiä siitä, mitä korkeimman oikeuden presidentti oli po. tilaisuudessa tarkasti ottaen lausunut. Enintään voitiin esittää arvioita hänen suhtautumisestaan asiaan yleisellä tasolla. Hänen lausumiensa merkitys tämänkaltaisessa asiassa oli myös voitu tulkita eri lähtökohdista eri tavoin. Presidentin ilmaisujen tarkka sisältö ja sananvalinnat eivät olleet enää selvitettävissä, jolloin lähtökohdaksi oli otettava hänen itsensä oikeuskanslerille antamissaan lausunnoissa ilmaisemansa seikat.

Asiantuntijana toimimisesta oikeuskansleri on todennut, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta voitaneen löytää lähtökohtia sen tueksi, että tuomareiden tulisi puolueettomuutta koskevien epäilyjen ja esteellisyysmahdollisuuden välttämiseksi suhtautua muita virkamiehiä pidättäytyvämmiin osallistumiseen sellaisen lainsäädännön valmisteluun, jota he joutuvat tuomarin tehtävässään soveltamaan. Oikeuskansleri on kuitenkin pitänyt tässä suhteessa asianmukaisempana toimintatapana sitä, että myös oikeuslaitoksen edustajat kutsuttaessa osallistuvat lainsäädännön vaikutusten selvittelyyn eduskunnan ja myös hallituksen toivomalla tavalla. Jos tämä suljettaisiin pois, menetettäisiin olennaisen tärkeä asiantuntemus. Tässä kohdin on merkityksensä myös perustuslain 47 §:ssä säännellyillä eduskunnan, valiokunnan ja kansanedustajan tietojensaantioikeudella. Yhteiskunnan edun vuoksi on tärkeää, että tuomarien asiantuntemusta voidaan käyttää lainvalmistelussa hyväksi. Tämä näkökohta korostuu esillä

olevassa tapauksessa, jossa on kysymys oikeudenkäyntiä koskevan lainsäädännön vaikutusten selvittämisestä, mihin lainsäädäntöön tuomarit joutuvat työssään erityisesti perehtymään. Olennaista eroa ei ole sen suhteen, onko kysymys kuulemisesta eduskunnan valiokunnassa vaiko eduskunnan taholta pyydetystä tai toivotusta muusta tapaamisesta, jossa lainsäädännön vaikutuksia käsitellään. Esteellisyysnäkökulmaa on esillä olevan kaltaisissa tilanteissa sovellettava harkiten ja sen tulisi rajoittua tapauksiin, joissa tuomari on säädöksen aikaansaamisessa tosiasiallisesti määrävällä tavalla vaikuttavassa asemassa.

Korkeimman oikeuden presidentti ei ollut menettänyt vastoin virkavelvollisuuksiaan osallistuessaan eduskunnan lakivaliokunnan puheenjohtajan kutsusta valiokunnan mietinnön valmistumisen jälkeen hallituksen esityksen mahdollisesta peruuttamisesta käytyyn ja myös hallituksen taholta tarpeellisena pidettyyn neuvotteluun. Asiakirjoista ei myöskään ilmennyt hänen lausuneen käsiteltävänä olleista asioista sellaista, mikä olisi katsottava hänen virkavelvollisuutensa vastaiseksi.

Esteellisyyden osalta oikeuskansleri on todennut, ettei asiassa ole tullut ilmi korkeimman oikeuden presidentin antaneen lupausta tai sitoutuneen siihen, miten korkein oikeus tai hän itse tulisi suhtautumaan hovioikeuksien seulptontapäätoöksistä tehtyihin muutoksenhakuihin. Oikeuskansleri piti selvänä, ettei presidentiltä ole voitu edes odottaa lupausta korkeimman oikeuden eri jaostojen suhtautumisesta niiden käsitelyyn tuleviin yksittäisiin asioihin. Presidentti oli toiminut oikeudellisena asiantuntijana esittäen todennäköisyysarvioita eduskunnan käsittelyssä olleen lainsäädännön vaikutuksista yleisellä tasolla. Sinänsä lainmuutoksilla aina voi olla vaikutusta myös muun lainsäädännön tulkintatilanteisiin. Hänen menettelyynsä ei sisällynyt sellaista, mikä yleisellä tasolla muodostaisi velvollisuuden pidättäytyä ottamasta kantaa seulptontamenettelyä koskeviin asioihin korkeimmassa oikeudessa.

Eräiden Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen valossa esteellisyyden määrittely esillä olevassa tapauksessa on mahdollisesti tulkinnanvarainen. Harkinnanvaraiseen seikkaan perustuvan tuomarin esteellisyyden toteaminen yksittäisissä oikeudenkäyntiasioissa ei kuulu oikeuskanslerille, vaan oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 9 §:n (441/2001) nojalla sanotun lain 8 §:ssä mainitun edellytyksin viime kädessä tuomioistuimelle.

Jäljennös oikeuskanslerin päätöksestä lähetettiin korkeimman oikeuden presidentille tiedoksi ja saatettavaksi myös muiden korkeimman oikeuden jäsenten tietoon sekä lisäksi tiedoksi oikeusministeriölle (1217/1/04).

Korvausvaatimuksen selvittäminen rikosasian oikeudenkäynnissä

Käräjäoikeus oli käsitellyt rikosasian varaa-matta asianomistajille oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun 10 §:n 1 momentissa edellytettyä tilaisuutta toimittaa tuomioistuimeen vaatimuksensa perusteineen määräajassa uhalla, että vaatimus voidaan muuten jättää tutkimatta rikosasian yhteydessä. Käräjätuomari oli liikenne rikosasiassa pitänyt esitutkinnan perusteella epäselvänä, oliko asianomistajilla sellaisia vaatimuksia, jotka voitiin ottaa tutkittaviksi, ja pyytänyt siten syyttäjää selvittämään korvausvaatimusten olemassaoloa.

Syyttäjä oli kirjeitse pyytänyt asianomistajia ilmoittamaan joko syyttäjälle tai käräjäoikeudelle, haluavatko he esittää oikeudenkäynnin yhteydessä korvausvaatimuksen. Kirjeessä oli todettu, että asianomistajan halutessa esittää korvausvaatimuksen ”tuomioistuin tulee haastamaan asianomistajan oikeuteen ja pyytämään selvityksen hänen vaatimuksistaan”. Asianomistajat olivat ymmärtäneet saavansa myöhemmin kutsun käräjäoikeuteen asian käsittelyyn. Kirjeessä ei ollut asetettu vastauksen antamiselle määräaika.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asiassa ei ollut tullut esille sellaista, minkä perusteella hänellä olisi ollut oikeudellisia perusteita epäillä syyttäjän toimineen asiassa lainvastaisesti. Syyttäjän kirjeen informatiivisuutta olisi kuitenkin lisännyt ainakin se, että siihen olisi merkitty aika, jonka kuluessa asianomistajien olisi tullut siihen reagoida. Tämä ja syyttäjän toimiminen tuomarin viestin välittäjänä oli apulaisoikeuskanslerin mukaan kuitenkin hyvää syyttäjäkäytäntöä koskeva ja siten pikemmin syyttäjälaitoksen johdon kuin ylimmän laillisuusvalvojan arvioitava asia.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viime kädessä on asian valmistelusta vastaavan oikeuden puheenjohtajan vastuulla huolehtia siitä, että asianomistajille varataan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun 10 §:n 1 momentissa säädetty mahdollisuus toimittaa tuomioistuimeen vaatimuksensa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota käräjäoikeuden mainittuun velvollisuuteen asian valmistelussa (21/1/04).

Oikeudenkäynnin kokonaiskesto ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta säättää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vähimmäisedellytyksistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisuissaan katsonut, että oikeudenkäynnin kohtuullinen kesto on osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä. Esimerkiksi Suomea koskevassa Pitkänen-tapauksessa (annettu 9.3.2004) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan määräystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin järjestämisestä oli rikottu, kun oikeudenkäynti oli kestänyt yli seitsemän vuotta.

Kantelun kohteena oli patenttiriita, joka oli tullut Helsingin käräjäoikeudessa vireille 4.9.1995. Käräjäoikeus antoi välituomion 19.12.1997. Välituomiosta valitettiin Helsingin hovioikeuteen, joka antoi asian palauttamista koskevan päätöksen 31.8.1999. Korkein oikeus hylkäsi valituslupahakemuksen 12.9.2000. Asia palautui Helsingin käräjäoikeuteen, missä se jaettiin osastolle 20.9.2000, ja käräjäoikeus antoi päätöksen 11.11.2002. Asian käsittely hovioikeudessa oli kantelua tutkittaessa vielä kesken.

Patenttiriidan käsittely alioikeudessa oli kestänyt ajanjaksot 4.9.1995-19.12.1997 ja 20.9.2002-11.11.2002 yhteenlaskien yli neljän vuoden ajan, mitä ei apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan voinut jutun laatu huomioon ottaen pitää kohtuuttomana tai ihmisoikeussopimuksen asettamien velvoitteiden vastaisena. Käsittely hovioikeudessa oli kestänyt noin neljän vuoden ajan, joskin jutun hovioikeuskäsittely oli apulaisoikeuskanslerin asiaa arvioidessa vielä kesken.

Apulaisoikeuskansleri totesi käsityksensä, että se tosiseikka, että kantelun kohteena olevan patenttiriitaa on käsitelty eri oikeusasteissa jo yli yhdeksän ja puolen vuoden ajan, on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella arvostelulle altis. Se, että kyse on ollut varsin vaikeasta patenttiasiaista, jota on käsitelty eri vaiheissa eri oikeusasteissa, lieventää asian oikeuskäsittelyn vitkauteen kohdistuvaa moitetta mutta ei poista sitä kokonaan. Vaikka mikään yksittäisistä oikeuskäsittelyn vaiheista alioikeudessa, hovioikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa ei sellaisenaan ollut kohtuuttoman pitkä, yhteenlaskettuna yli yhdeksän ja puolen vuoden käsittelyaikaa voitiin pitää kohtuuttoman pitkänä. Lisäksi asian käsittely hovioikeudessa oli edelleen kesken. Apulaisoi-

keuskansleri saattoi edellä mainitun käsityksensä oikeusministeriölle tiedoksi (42/1/05).

Tuomion perusteleminen

Hovioikeus oli maininnut tuomion eräänä perusteena riitaisen tosiseikan ilmoittamatta perusteluissa, millä perusteella se piti kyseistä seikkaa selvitettyinä. Hovioikeus totesi antamassaan selvityksessä, että toteamus oli perustunut joko asianosaisten tai todistajien pääkäsittelyssä esiintuomaan seikkaan ja että vuosi pääkäsittelyn jälkeen oli mahdotonta enää yksityiskohtaisesti selvittää toteamuksen perustetta. Oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 4 §:n mukaan tuomion perusteluissa on selostettava, millä perusteella riitainen seikka on tullut näytetyksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tapauksessa mainitun säännöksen mukaista olisi ollut viitata kysymyksessä olleen näyttöä koskevan toteamuksen tueksi siihen, kenen tai keiden kertomusten perusteella hovioikeus on katsonut kysymyksessä olleen seikan tulleen näytetyksi toteen.

Hovioikeuden tuomiossa ei ollut ilmoitettu siinä sovellettua säännöstä. Selvityksessään hovioikeus oli todennut asiaan sovelletun kuluttajansuojalakia. Oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 4 §:n mukaan tuomion perusteluissa on ilmoitettava, mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Apulaisoikeuskanslerin mukaan vähimmäisvaatimuksena voidaan tältä osin pitää sovelletun oikeusohjeen ilmoittamista. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tapauksessa oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 4 §:n mukaista olisi ollut ilmoittaa tuomiossa siinä sovelletut säännökset, jotta asianosainen ei olisi jäänyt epätietoiseksi siitä, mitä sääntelyä hovioikeus on asian ratkaisessaan soveltanut.

Apulaisoikeuskansleri saattoi tuomion perusteleminen päätöksessään lausumansa näkökohdat asian ratkaisseiden hovioikeuden jäsenten ja esittelijän tietoon (428/1/04).

Tuomiovallan käytön riippumattomuus ja tuomarin rikosoikeudellinen vastuu

Korkein oikeus oli apulaisoikeuskanslerin esityksestä purkanut käräjäoikeuden rikosasiassa antaman tuomion väärän lainsoveltamisen perusteella. Apulaisoikeuskansleri oli purkuesityksessään todennut käräjäoikeuden soveltaneen rikosoikeudellista säännöstä sanamuotonsa ulkopuolelle menevällä tavalla ja siten vastoin rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta.

Oikeuskanslerille osoitetussa kantelussa pyydettiin oikeuskansleria nostamaan syyte käräjäoikeuden tuomion tekemiseen osallistuneita käräjätuomaria ja lautamiehiä vastaan, koska he kantelijan näkemyksen mukaan olivat tuomiossa lain sanamuodosta poiketessaan toimineet virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.

Apulaisoikeuskansleri totesi vastauksessaan, että lain tulkinnasta samoin kuin näytön arvioinnista voidaan olla perustellusti eri mieltä. Vaikka ylempi tuomioistuin päättyy asiassa erilaiseen lopputulokseen kuin alioikeus, ei se vielä sinänsä merkitse, että alemman tuomioistuimen ratkaisun tekemiseen osallistuneet tuomioistuimen jäsenet olisivat laintulkinnallaan syyllistyneet virkavelvollisuutensa rikkomiseen tai huolimattomuuteen tuomitsemistoiminnassa.

Vaikka tuomioistuimen laintulkinta ei kestäisi kriittistä oikeudellista tarkastelua, ei siitä siten apulaisoikeuskanslerin mukaan sellaisenaan seuraa, että tuomioistuimen jäsenet olisivat menelleet rangaistavalla tavalla. Apulaisoikeuskansleri totesi oikeusjärjestyksemme kuuluvan suorastaan sisäänrakennettuna sen hyväksymisen, että tuomioistuimet voivat päätyä erilaisiin lopputuloksiin, minkä tosiasian varaan myös koko muutoksenhakujärjestelmä rakentuu.

Ottaen huomioon tuomiovallan käytön perustuslaissa turvatun riippumattomuuden ja tuomioistuimilla lainkäyttöasioissa olevan laajan harkintavallan apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei hänellä ollut oikeudellisia perusteita arvioida käräjäoikeuden kysymyksessä olevan tuomion tekemiseen osallistuneen käräjätuomarin ja lautamiesten rikkoneen asiassa rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla huolimattomuudesta virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa (728/1/05).

Oikeusapuna annettujen tietojen käyttö rikosasiassa

Hovioikeus oli pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa asianomistajan käräjätuomaria vastaan nostamassa virkasyyteasiassa.

Asiassa oli kysymys Sveitsin oikeusviranomaisten luovuttamien tietojen ja asiakirjojen käyttämisestä käräjäoikeudessa vireillä olleessa rikosasiassa.

Sveitsin oikeusvirasto oli kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain nojalla toimittanut tietoja Suomen esitutkinta- ja syyt-

täjäviranomaisille. Käräjäoikeus oli pyytänyt Sveitsin liittovaltiota ilmoittamaan, oliko Sveitsin aikanaan luovuttamia tietoja ja asiakirjoja mahdollista käyttää käräjäoikeudessa vireillä olleessa törkeää kavallusta koskeneessa rikosasiassa. Tietoja oli pyydetty ns. kaksoisrangaistavuusedellytyksen täyttymisen osalta.

Sveitsin oikeusvirasto oli käräjäoikeudelle toimittamassaan vastauksessa rajannut oikeusapuna annettujen tietojen käyttöä siten, ettei tietoja voitu käyttää vastaajan syyksi tämän puolison kuoleman jälkeen tehdyiksi epäiltyjen rikosten tutkimiseen. Käräjäoikeus oli kuitenkin tehnyt päätöksen, jonka mukaan tietoja ja asiakirjoja voitiin käyttää oikeudenkäynnissä todisteina ja muuna oikeudenkäyntimateriaalina. Hovioikeus oli puolestaan katsonut, että suomalaiset tuomioistuimet olivat velvollisia noudattamaan Sveitsin aikaisemmin asettamien ehtojen ohella myös Sveitsin käräjäoikeudelle antamassa vastauksessa asetettuja ehtoja.

Oikeuskansleri on hovioikeudelle antamassaan lausumassa todennut, että rikosapulain 27 §:n 2 momentti velvoittaa Suomen viranomaiset noudattamaan oikeusapua antaneen valtion rajoituksia tietojen käytölle. Toimivalta tulkita Sveitsin lainsäädäntöä ja sen mukaisesti toimivalta päättää oikeusapuna annettujen tai annettavien tietojen käytöstä kuuluu yksinomaan Sveitsin oikeusviranomaisille. Kuten hovioikeus oli ratkaisussaan todennut, yleissopimuksesta ei ollut johdettavissa sellaista kieltoa, että oikeusapua antanut valtio ei voisi myöhemmin täsmentää ja oikaista asettamia ehtoja tietojen käytön rajoituksista.

Oikeuskansleri oli lausunnossaan todennut, että käräjäoikeuden tuomioon oli haettu muutosta hovioikeudelta. Hovioikeus oli päätenyt siihen, ettei kysymyksessä olevaa aineistoa olisi saanut käyttää törkeää kavallusta koskevassa oikeudenkäynnissä todisteena. Asiakirjojen mukaan syyttäjä oli käräjäoikeuskäsittelyssä esittänyt myös toissijaisen syytteen törkeästä kiskonnasta, jonka tekoaika syytteen mukaan oli ennen vastaajan puolison kuolemaa. Käräjäoikeus oli tosin jättänyt tämän syytteen käsittelemättä, mutta tältä osin hovioikeus tuli antamaan ratkaisunsa ensisijaista syytettä koskevan ratkaisunsa yhteydessä. Samoin hovioikeuden tutkittavaksi asia oli saatettu valituksella siltä osin, kuin kysymyksessä olevat tiedot, joita ei hovioikeuden mielestä olisi saanut ottaa todisteluna vastaan, ovat vaikuttaneet syyksi lukemiseen rangaistustuomiossa. Edellä esittämäänsä viitaten oikeuskansleri oli päätenyt siihen, ettei hänellä ollut perusteita

yhtyä hovioikeuden lausuntopyynnössä tarkoitettuun käräjätuomarin menettelyyn kohdistu-neeseen rangaistusvaatimukseen (34/31/05).

Purkuesitys korkeimmalle oikeudelle

Valeavioliiton solmimisen tuomitseminen rekisterimerkintärikoksena

Käräjäoikeuden lainvoimaisella tuomiolla A, B, C, D ja E oli tuomittu rekisterimerkintärikoksista neljän kuukauden, F yllytyksestä neljään mainituista rikoksista kahdeksan kuukauden ja G avunannosta kolmeen mainituista rikoksista neljän kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen.

Tuomion mukaan A, B, C ja D olivat kukin tahollaan solmineet avioliiton saadakseen itselleen taloudellista hyötyä tahtomatta ottaa vihkikumppaniaan todelliseksi aviopuolisokseen ja vastaamalla vihkiäjän heille esittämään kysymykseen ”tahdon” antaneet vihkiäjälle väestötietojärjestelmään merkittävän totuudenvastaisen ja oikeudellisesti merkityksellisen väärän tiedon avioliiton solmimisesta ja siten syyllystyneet rekisterimerkintärikokseen. E:n syyksi luetun teon osalta tuomiossa on viitattu syyttäjän esittämään pääpiirteittäin vastaavansisältöiseen teonkuvaukseen. Kussakin avioliitossa toinen puolisoista oli ollut suomalainen ja toinen venäläinen.

Apulaisoikeuskansleri katsoi käräjäoikeuden antaneen rikosasiassa antamassaan syyksiluvussa tuomiossa rikoslain säännöksille tulkinnallisesti sellaisen sisällön, joka säännösten sanamuoto ja esityöt sekä rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen meni niiden oikeudellisesti mahdollisten tulkintavaihtoehtojen ulkopuolelle.

Apulaisoikeuskansleri esitti korkeimmalle oikeudelle, että se oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 8 §:n 4 kohdan nojalla purkaisi käräjäoikeuden tuomion. Korkein oikeus purki käräjäoikeuden tuomion 6.7.2005. Apulaisoikeuskanslerin päätös on kokonaisuudessaan jaksossa 7 ja sitä on selostettu myös kohdassa 3 s. 46–47 (321/1/04).

Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Rangaistustuomioiden tarkastamista varten oikeusministeriön oikeusrekisterikeskus toimittaa sille annetun ohjeen mukaisesti oikeuskansle-

rinvirastoon osan tuomioistuinten oikeusrekisterikeskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksista. Päätöstietoilmoitus vastaa tiedoiltaan rangaistustuomion tuomiolauselmaa, jonka perusteella on mahdollista havaita yksittäisessä tuomiossa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä systeemivirheitä. Satunnaiseen otantaan perustuvassa järjestelmässä ei ole mahdollista havaita kaikkia tuomioistuimissa tehtyjä virheitä. Toistuvat ja yleiset virheet, joihin puuttumista varten rangaistustuomioiden tarkastusta harjoitetaan, järjestelmä tuo kuitenkin tehokkaasti esiin.

Havaitun virheen seuraamuksena voi olla huomautus, virheen johdosta lausuttu käsitys tai määräys virkasytteen nostamisesta. Virkasyttee voi tulla seuraamuksena kyseeseen, kun virhe täyttää virkarikoksen, esim. rikoslain 40 luvun virkavelvollisuuden rikkomisesta annetun 10 §:n tunnusmerkistön. Huomautus voidaan antaa, jos rikos on sen laatuinen, ettei syytteen nostamiseen ole aiheita. Huomautus voidaan antaa myös lainvastaisesta menettelystä, joka ei ole rikos. Lievemmat virheellisydet johtavat käsityk-

sen lausumiseen. Käytännössä käsitys on yleisin seuraamus rangaistustuomioiden tarkastamisessa esille tulleista virheistä.

Edellä selostettujen seuraamusten ohella virhe saattaa eräissä tapauksissa antaa aiheita korkeimmalle oikeudelle tehtävään purkuesitykseen. Vastaajan eduksi purkuesitys tehdään yleensä, kun virheestä katsotaan aiheutuneen vastaajalle haittaa tai vahinkoa.

Vuonna 2005 tarkastettiin yhteensä 7091 rangaistustuomiota ja ratkaistiin 173 tarkastuksen perusteella vireille tullutta asiaa. Viisi tapauksista oli tullut vireille vuonna 2003, 15 vuonna 2004 ja loput vuonna 2005. Yksi tapauksista johti virkasytteeeseen, huomautuksen antamiseen johti 6 tapausta ja 49 tapausta johti käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Muissa käsitellyissä tapauksissa hankitut asiakirjat tai puheenjohtajan asiassa antama selitys osoitti, ettei virhettä ollut tapahtunut, virhe oli omatoimisesti korjattu tai virhettä oli saadun selvityksen perusteella pidettävä niin vähäisenä, ettei asia antanut aiheita toimenpiteeseen.

Toimenpiteet tarkastuksessa havaittujen virheiden johdosta

	Syyte					Huomautus					Käsitys tai ohje				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Tuomarit	—	—	—	—	1	7	4	12	4	6	18	28	43	33	49

Virkasyttee

Syyteharkinta käräjäoikeuden laamannin epäilyn virkarikoksen johdosta

Apulaisoikeuskansleri päätti nostaa syytteen oikeuden puheenjohtajana toiminutta käräjäoikeuden laamannia vastaan epäilyistä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta asiassa, joka koski rangaistuksen tuomitsemista teosta, jonka syyteoikeus oli vanhentunut. Seloste apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta on jaksossa 7.

Itä-Suomen hovioikeus on sittemmin 16.2.2006 rankaissut kyseessä olevaa käräjäoikeuden laamannia varoituksella tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Ratkaisu on lainvoimainen (142/30/03).

Huomautukset

Syyteoikeuden vanhentuminen

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan rangaistukseen kahdeksasta teosta, joista neljän syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi.

Tapauksessa oikeus oli tuominnut vastaajan syyttäjän esittämää lievemmistä tekemuodoista. Ensisijaisen rangaistusvaatimuksen mukaiset teot eivät olleet haastetta tiedoksi annettaessa vanhentuneet.

Saadun selityksen mukaan vanhentumista ei ollut havaittu ratkaisua tehdessä.

Hovioikeus oli sittemmin osapuolten valitusten johdosta oikaissut virheet.

Tapausta arvioitaessa oli otettava kantaa

tuottamuksellisen virkarikoksen tunnusmerkistön täyttymiseen. Päätöksessä kerrotuin perusteiden apulaisoikeuskansleri katsoi, että tekoa oli pidettävä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

Lautamiesten vastuun osalta päätöksessä todettiin, että käytettävästä aineistosta ei tullut esiin seikkoja, joitten perusteella heillä olisi jostain syystä ollut vastuun perustavaa aihetta nimenomaisesti kiinnittää huomiota vanhentumiskysymykseen.

Oikeuden puheenjohtajana toimineelle käräjätuomarille annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus tuomiossa olleesta virheestä (1/30/04).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrääminen

Vastaajalle 18.10.2004 tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli määrätty päätymään 31.1.2005. Määrätty koeaika alitti huomattavasti rikoslain 2 b luvun 3 §:n 1 momentissa säädetyn vuoden vähimmäisajan. Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus hänen menettelynsä virheellisyyden johdosta (87/30/05).

Vastaajalle 10.2.2005 tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli määrätty päätymään 31.12.2008. Määrätty koeaika ylitti huomattavasti rikoslain 2 b luvun 3 §:n 1 momentissa säädetyn kolmen vuoden enimmäisajan. Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus hänen menettelynsä virheellisyyden johdosta (134/30/05).

Vastaajalle 16.3.2005 tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli merkitty tuomioon päätymään 30.4.2005. Tuomittu koeaika alitti huomattavasti rikoslain 2 b luvun 3 §:n 1 momentissa säädetyn vuoden vähimmäisajan. Tuomioista vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n nojalla vastaisen varalle huomautus hänen menettelynsä virheellisyyden johdosta (141/30/05).

Vapaudenmenetysajan vähentäminen

Vapaudenmenetysaika oli merkitty väärin tuomiolauselmaan, minkä lisäksi rangaistuk-

sesta vähennettävä vapaudenmenetysaika oli vielä laskettu väärin. Rangaistuksesta oli näin vähennetty yli kaksi kuukautta oikeaa vapaudenmenetysaikaa pidempi aika. Puheenjohtajalle annettiin oikeuskanslerista annetun lain 6 §:ssä tarkoitettu huomautus (6/30/04).

Samalla tuomiolla tuomitujen kahden eri vastaajan vankeusrangaistuksista rikoslain 6 luvun 13 §:n nojalla tehdyt vapaudenmenetysajan vähennykset alittivat todelliset vapaudenmenetysajat.

Kun virheet oli saatu täytäntöönpanossa korjattua, tapaus ei antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen kuin että virheistä vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n nojalla vastaisen varalle huomautus virheellisyyden johdosta (79/30/04).

Käsitykset

Rikoslain 2 luvun 2 §:n soveltaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2 luvun 2 §:n 1 momentin soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomittu vankeusrangaistus alitti lainkohdassa säädetyn yleisen vankeusrangaistuksen vähimmäisajan. Tuomittua rangaistusta oli kohtuullistettu ottamalla huomioon aiempi vastaajalle tuomittu rangaistus (62/30/04).

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2 luvun 2 §:n 2 momentin soveltamisessa neljästätoista eri tapauksessa, jossa alle kolmen kuukauden vankeusrangaistus oli lainkohdan vastaisesti tuomittu täysin kuukausin (42/30/05, 57/30/05, 63/30/05, 65/30/05, 68/30/05, 69/30/05, 70/30/05, 77/30/05, 78/30/05, 82/30/05, 83/30/05, 94/30/05, 96/30/05 ja 153/30/05), kolmessa tapauksessa, jossa alle kolmen kuukauden vankeusrangaistus oli lainkohdan vastaisesti tuomittu täysin kuukausin ja päivin (2/30/05, 73/30/04 ja 81/30/05) ja yhdessä tapauksessa jossa kolmen kuukauden tuomio oli lainkohdan vastaisesti tuomittu täysin päivin (92/30/05).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrääminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määräämisessä kahdessa

tapauksessa, jossa vastaajalle tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli rikoslain 2b luvun 3 §:n vastaisesti määrätty kolmen vuoden yhden päivän mittaisena (3/30/05 ja 61/30/05) ja yhdessä tapauksessa puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin rikoslain 2b luvun 3 §:n soveltamiseen, kun ehdollisen vankeusrangaistuksen rangaistuksen koeaika oli lainkohdan vastaisesti tuomittu vuotta lyhyemmäksi (74/30/04).

Vapaudenmenetyksajan vähentäminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 6 luvun 13 §:n soveltamisessa kolmessa eri tapauksessa, jossa tuomitusta rangaistuksesta oli lainkohdan nojalla vähennetty todellista vapaudenmenetystä pidempi aika (78/30/04, 66/30/05 ja 156/30/05).

Rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltamiseen kahdessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomittua rangaistusta oli kohtuullistettu lainkohdan vastaisesti ottamalla huomioon tuomio, joka oli annettu ennen syyksiluettujen tekojen ajankohtaa (81/30/04 ja 72/30/05).

Yhdyskuntapalvelu

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen muunnettaessa vankeusrangaistusta yhdyskuntapalveluksi tapauksessa, jossa vastaajalle määrätty yhdyskuntapalvelu alitti yhdyskuntapalvelusta annetun lain 1 §:ssä säädetyn 20 tunnin vähimmäisajan (126/30/05).

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen muunnettaessa yhdyskuntapalvelua takaisin vankeudeksi tapauksessa, jossa ei oltu noudatettu samaa muuntosuhdetta kuin alkuperäisessä tuomiossa, jossa yhdyskuntapalvelu oli määrätty (58/30/05).

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelua vankeusrangaistukseksi muunnettaessa tapauksessa, jossa kaksi eri yhdyskuntapalvelua oli muunnettu yhdeksi yhteiseksi vankeusrangaistukseksi. Laissa ei ole säännöstä, jonka mukaan muunnettavat yhdyskuntapalvelut voisi yhdistää (162/30/03).

Tieliikennelain ajokieltoa koskevien määräysten soveltaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin tieliikennelain 75 §:n soveltamiseen neljässä tapauksessa, jossa muun ohessa rattijuopumuksesta tuomittua vastaajaa ei oltu määrätty ajokieltoon, eikä oikeus ollut muutenkaan käsitelty ajokiellon määräämistä (6/30/05, 35/30/05 ja 150/30/05).

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tieliikennelain 75 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa muun ohessa rattijuopumuksesta tuomittua ei oltu määrätty ajokieltoon (80/30/04).

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tieliikennelain 79 §:n 2 momentin soveltamisessa kolmessa eri tapauksessa, kun vastaajalle määrätty ehdollisen ajokiellon koeaika oli lainkohdan vastaisesti alle yhden vuoden mittainen (97/30/05, 98/30/05 ja 99/30/05), ja yhdessä tapauksessa, jossa määrätyn ehdollisen ajokiellon koetusajan pituus oli lainkohdan vastaisesti 3 vuotta 1 päivä (4/30/05).

Tuomiolauselman kirjoittaminen

Tuomiolauselmaan oli jäänyt merkitsemättä yksi tuomiolla syyksi luetuista teoista. Asianomaisen puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselman kirjoittamisessa (25/30/05).

Kirjoitusvirhe

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselman kirjoittamisessa kymmenessä tapauksessa tuomiolauselmassa olleen kirjoitusvirheen johdosta. Selvä kirjoitusvirhe ei yleensä johda käsityksen lausumiseen. Nyt kyseessä olevissa tapauksissa virhe oli kuitenkin ollut tuomiolauselman kohdassa jossa se on ollut omiaan vaikuttamaan mahdollisen rangaistuksen täytäntöönpanoon, eikä tuomioistuimien ollut oma-aloitteisesti havainnut ja korjannut virhetä.

Yhdessä tapauksessa vastaajalle tuomittu yhden vuoden ehdollinen vankeusrangaistus oli kirjoitusvirheen johdosta yhden päivän mittaiseksi (84/30/05).

Yhdessä tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli merkitty päättymään jo ennen tuomion antamista (41/30/05).

Kahdessa tapauksista ehdollisen rangaistuksen koeaika oli merkitty päättymään tuomion antamispäivänä (28/30/05 ja 38/30/05). Jälkimmäisessä tapauksista kirjoitusvirhe oli oikeusrekisterikeskuksen aloitteesta korjattu käräjäoikeuden ratkaisusta antamaan ilmoitukseen. Tuomiolauselmaan virhe oli korjattu vasta selityspyynnön lähettämisen jälkeen. Ratkaisussa todettiin, että kirjoitusvirhe olisi tullut välittömästi korjata myös tuomiolauselmaan.

Neljässä tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädettyä vuoden vähimmäisaikaa lyhyemmäksi (82/30/04, 87/30/04, 49/30/05 ja 54/30/05).

Kahdessa tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädettyä kolmen vuoden enimmäisaikaa pidemmäksi (31/30/05 ja 76/30/05).

Rangaistustuomioiden tarkastamisesta aiheutuneet purkuesitykset

Tehdyt purkuesitykset

Käräjäoikeus oli neljässä eri tapauksessa tuominut vastaajan yhdestä tai useammasta teosta, jonka syyteoikeus oli ehtinyt vanhentua ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Vastaja oli näin tuomittu vanhentuneesta teosta, minkä vuoksi tuomiot esitettiin purettaviksi (9/30/05, 53/30/05, 118/30/05 ja 120/30/05).

Korkeimman oikeuden vastaukset

Korkein oikeus on antanut ratkaisunsa vuonna 2004 tehtyyn purkuhakemukseen. Korkein oikeus oikaisi käräjäoikeuden tuomiota niin, että syyte vanhentuneesta teosta hylättiin ja tuomitua rangaistusta alennettiin (142/30/03). Katso myös sivu 77 ja seloste päätöksestä kokonaisuudessaan sivulla 171.

Syyttäjät

Huomautus

Syyteharkinnan viipyminen

Epäiltyä velallisen petosta koskeneen rikosasian syyteoikeus oli vanhentunut syyteharkinnan aikana. Ennen vanhentumistaan asia oli ollut

syyttäjän harkittavana jo noin kaksi ja puoli vuotta. Kaiken kaikkiaan kesti runsaat kahdeksan vuotta ennen kuin syyttäjä teki syyteoikeuden vanhentumisen perusteella syyttämättäjäättämispäätöksen asiassa. Syyteharkinnasta vastannut johtava kihlakunnansyyttäjä ilmoitti antamassaan selvityksessä, että asia oli epähuomiossa jäänyt häneltä ratkaisematta ennen syyteoikeuden vanhentumista. Apulaisoikeuskansleri antoi johtavalle kihlakunnansyyttäjälle asian johdosta huomautuksen.

Yleisistä syyttäjistä annetun lain mukaan syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta rikosasian käsittelyssä, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun vaatimalla tavalla. Tehdessään tähän liittyvät oikeudelliset ratkaisut ja muut toimenpiteet syyttäjän on noudatettava tasapuolisuutta, joutuisuutta ja taloudellisuutta.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta on välttämätöntä, ettei syyteharkinnassa olevien asioiden syyteoikeus syyteharkinnan hitauden tai syyttäjän huolimattomuuden vuoksi pääse vanhenemaan syyteharkinnan aikana. Syyteharkinnan joutuisuus on tärkeää myös ottaen huomioon Suomen perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatun oikeuden saada asiansa käsitellyksi viivytyksettä ja kohtuullisen ajan kuluessa. Lisäksi syyteoikeuden vanhentumiseen johtavan syyttäjän huolimattomuuden voidaan apulaisoikeuskanslerin mukaan katsoa olevan omiaan heikentämään yleistä luottamusta syyttäjien kykyyn hoitaa tehtäviään (774/1/05).

Käsitys

Syyteharkinnan kesto

Syyteharkinta rikosasiassa oli kestänyt lähes neljä vuotta neljä kuukautta. Syyttäjänviraston selvityksen mukaan syyteharkintaa oli viivyttänyt asian laajuuden ohella tarve lisätutkinnan suorittamiseen ja syyttäjän vaihtuminen kesken syyteharkinnan. Lisätutkintatarve ja syyttäjän vaihtuminen eivät oikeuskanslerin mielestä selittäneet syyteharkinnan viivästyminen asiassa, kun se vielä lisätutkinnan valmistuttua ja syyttäjän vaihduttua oli ollut asiaan nimetyt uudet syyttäjät harkittavana kolme vuotta. Oikeuskansleri totesi, että myös laajojen ja vaikeiden asioiden syyteharkinta tulee suorittaa viivytyksettä ja kat-

soi syyteharkinnan kestäneen asiassa kohtuutoman kauan. Asiasta enemmän, katso sivu 68 (738/1/04).

Ulosotto

Käsitykset

Menettely sairauspäivärahan hakemista, ammattitauti-ilmoitusta ja työterveyspalveluiden käyttöä koskevassa asiassa

Kantelukirjoituksen mukaan johtava kihlakunnanvouti oli laiminlyönyt virkavelvollisuutensa jättämällä hakematta kantelijaa koskevat sairausvakuutuslain mukaiset päivärahat. Lisäksi kantelukirjoituksen mukaan johtava kihlakunnanvouti oli laiminlyönyt ammattitauti-ilmoituksen laatimisen ja lähettämisen valtiokonttorille. Kirjoituksen mukaan kantelijaa oli myös kielletty käyttämästä työterveyshuollon palveluita.

Johtava kihlakunnanvouti katsoi antamassaan selvityksessä, että viraston asiana on ollut vain hakea virastolle kuuluva sairausloman palkkaa vastaava osa. Sen osalta haku aika on ollut neljä kuukautta takautuvasti. Johtavan kihlakunnanvoudin antaman selvityksen mukaan kantelija ei ollut tehnyt ilmoitusta ammattitaudista työnantajalle. Johtava kihlakunnanvouti ei ollut pitänyt pelkkää lääkärintodistukseen kohtaan ”ammattitautiepäily” tehtyä merkintää ammattitauti-ilmoituksena. Selvityksen mukaan hänellä olisi muutenkin ollut työnantajan edustajana oikeus sillä tavalla soveltaa lakia, että hän olisi voinut jättää ilmoituksen tekemättä, koska sairaus ei mahtunut ammattitautilain ja -asetuksen soveltamisalaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan kantelija olisi saanut Kansaneläkelaitoksen päätöksen aikaisemmin, jos kihlakunnan ulosottovirasto olisi toimittanut kantelijan sille toimittaman lääkärinlausunnon ja päiväraha-hakemuksen aikaisemmin laitokselle. Sitä, olisiko johtavalla kihlakunnanvoudilla ollut tapaturmavakuutuslain 39 §:n mukainen velvollisuus ilmoittaa kantelijan toimittaman lääkärinlausunnon perusteella ammattitaudista vakuutuslaitokselle, voitiin apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan pitää tulkinnanvaraisena. Johtavan kihlakunnanvoudin tai ulosottoviraston ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan voitu katsoa menetelleen sairauspäivärahaa ja ammattitauti-ilmoitusta koskevissa asioissa sillä tavalla lainvastaisesti, että hänellä viranomaistoiminnan

laillisuusvalvojana olisi ollut perusteita varsinaisesti moittia asiassa noudatettua menettelyä. Hän kiinnitti kuitenkin johtavan kihlakunnanvoudin huomiota valtion virkamieslain 13 §:ssä viranomaiselle asetettuun huolehtimisvelvollisuuteen.

Kantelijan virkasuhde oli irtisanottu valtion virkamieslain 25 §:n nojalla ja hänet oli valtion virkamieslain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla pidätetty virantoimituksesta. Tampereen kihlakunnan ulosottoviraston työterveyspalveluita hoitavalle yritykselle osoitetussa kirjeessä oli todettu, että kantelijalla ei ollut oikeutta käyttää palveluita kihlakunnan ulosottoviraston laskuun.

Työterveyshuoltolaissa ei ole säännöksiä virkamiehen oikeudesta työterveyspalveluihin esimerkiksi virasta pidättämisen aikana, vaan siinä säädetään lähinnä palveluiden järjestämisvelvollisuudesta ja sisällöstä. Valtion virkamieslaissa ei myöskään ole säännöstä oikeudesta työterveyshuollon palveluihin virasta pidättämisen aikana. Apulaisoikeuskanslerin sijaisella ei ollut oikeudellisia perusteita katsoa kihlakunnan ulosottoviraston johtavan kihlakunnanvoudin menetelleen asiassa lainvastaisesti (1064/1/03).

Avustavan ulosottomiehen menettely

Avustava ulosottomies oli kantelukirjoituksen johdosta antamassaan selvityksessä todennut ulosottoimituksen yhteydessä selvinneen, että likeyritys, jossa kantelija työskenteli saamatta palkkaa, oli muuttamassa pois nykyisistä tiloista. Selvityksen mukaan avustava ulosottomies oli kysynyt minne ja samalla tullut maininneeksi, että toivottavasti toiseen pitäjään ajatellen kantelijan avustavalle ulosottomiehelle aiheuttamaa jatkuvaa turhauttavaa työtä usein toistuvien ulosotto selvitysten vuoksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että ulosottoasioiden luonne huomioon ottaen voitiin edellyttää, että ulosoton kohteeksi joutunut henkilö ei koe tulleen epäasianmukaisesti kohdelluksi. Avustavan ulosottomiehen edellä kerrottu kielenkäyttö ei ole ollut asiallista, vaikka hän olisikin kokenut turhautuneisuutta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että ulosottoviranomaisten on toimittava asianmukaisesti vaikka ulosottovelallisen osalta olisi jouduttukin tekemään useita turhia ulosmittausyrityksiä.

Edellä esitetyn perusteella apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle kihlakunnanviraston ulosotto-osaston ja avustavan ulosottomiehen huomiota siihen, että virkatehtävät hoidetaan asianmukaisesti (303/1/04).

Muu kannanotto*Virkamiehen kielenkäyttö ja syyttömysolettama*

Avustava ulosottomies oli käräjäoikeudelle antamassaan lausunnossa todennut kantelijasta, että tätä koskevat kaksi rikostuomiota oli kumottu hovioikeudessa, toinen ”riittävän näytön puuttuessa” ja toinen ”näytön puuttuessa”. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että oikeudenkäymiskaaren mukaan tuomio rikosasiassa on joko syylliseksi tuomitseva tai vapauttava. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan hovioikeus oli antanut kantelijaa koskien vapauttavan tuomion yhtäältä törkeää petosta ja toisaalta kirjanpitorikosta ja epärehellisyttä koskevissa rikosasioissa. Avustavan ulosottomiehen käyttämien ilmausten saattoi tulkita sisältävän piilevän moitteen rikoksesta, jota koskevat syytteet oli kuitenkin hovioikeudessa hylätty. Toisaalta mainituilla ilmauksilla voi tulkita vain kuvattavan sitä, millä perusteella syytteet on oikeudessa hylätty. Vaikka avustavan ulosottomiehen ei voitukaan osoittaa lausumallaan tarkoittaneen syyllistä kantelijaa teoista, joista oikeus on antanut vapauttavan tuomion, antoi tapaus kuitenkin aiheen kiinnittää huomiota siihen, että virkamiehen ei tule käyttää virkatehtävissään ilmaisuja, joiden perustellusti voi tulkita merkitsevän syyttömysolettaman loukkausta (753/1/03).

Valtion oikeusaputoimistot**Käsitykset***Oikeusapupäätöksen perusteleminen*

Oikeuskansleri lausui käsityksensä, että oikeusavustajan perustellessa oikeusapupäätöstä tämän olisi tullut kiinnittää huomiota hallintomenettelylain (1982/1998) 24 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan hallintopäätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset (1371/1/04).

Vastaaminen kirjeeseen

Hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti erään oikeusaputoimiston johtavan julkisen oikeusavustajan olisi tullut pikemminkin vastata hänelle osoitettuun kirjeeseen, joka koski toimiston sivukonttorissa työskennelleen oikeusavustajan toimeksiannon hoitoa, kuin jättää siihen vastaamatta.

Tulkinnanvaraista oli, miten vastaus olisi voitu muotoilla. Oikeuskanslerin mukaan kirje täytti yksilöidylle asianajajakantelulle asetetut vaatimukset. Tämän perusteella johtava oikeusavustaja olisi voinut vastauksessaan joko ohjata oikeusavustajan toimintaan tyytymättömät kantelijat kääntymään Suomen Asianajajaliiton puoleen tai, asian ollessa oikeusaputoimiston toimivaltaan kuulumattomana ja ilmeisestä erehdyksestä tai tietämättömyydestä johtavalle oikeusavustajalle osoitettu, siirtää kirje Asianajajaliiton käsiteltäväksi tapahtuma-aikana voimassa olleen hallintomenettelylain 8 §:n nojalla ja samalla ilmoittaa siirrosta kantelijoille (668/1/04).

Tuomarivalintalautakunta**Muu kannanotto***Virkanimitysesityksen perusteluista*

Tuomarivalintalautakunta oli tehnyt esityksen hovioikeuden presidentin viran täyttämiseksi ja arvioidessaan hakijoiden ansioita painottanut toisen hakijan eduksi sitä, että tällä oli selvää näyttöä valmiudesta ja kyvystä hovioikeuden toiminnan kehittämiseen, esittänyt tämän hakijan nimittämistä virkaan.

Oikeuskansleri on päätöksessään katsonut, että koska tämä seikka näytti muodostuneen ratkaisevaksi eroiksi kahden muutoin tasaväkisen hakijan kesken, olisi ollut perusteltua sisällyttää tuomarivalintalautakunnan esitykseen maininta siitä, mihin käsitys perustui. Lisäksi oikeuskansleri on todennut, että asiaa valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäessä ja tasavallan presidentille esiteltäessä olisi asianmukaisinta, että käsityksen tueksi esitetään perusteluja.

Oikeuskansleri on saattanut kannanottonsa tuomarivalintalautakunnan ja oikeusministeriön tietoon lähettämällä niille jäljennöksen päätöksestä tiedoksi (1398/1/04).

Toimialaa koskevat tarkastukset*Onnettomuustutkintakeskus*

Oikeuskansleri tutustui 17.3.2005 Onnettomuustutkintakeskukseen. Tilaisuudessa oikeuskanslerille esiteltiin onnettomuustutkintaa ja tutkinnan toimintaohjeeksi laadittuja käsikirjoja (7/51/05).

Työtuomioistuin

Apulaisoikeuskansleri tutustui 18.3.2005 työtuomioistuimeen ja sen toimintaan. Tutustumiskäynnillä perehdyttiin muun muassa työtuomioistuimen puheenjohtajan ja työtuomioistuinneuvoksen virkanimitysten määräaikaisuuden aiheuttamiin rakenteellisiin ongelmiin suhteessa tuomarien riippumattomuuteen.

Käynnin perusteella apulaisoikeuskansleri teki oikeusministeriölle 10.5.2005 esityksen työtuomioistuinlain muuttamisesta siten, että ainakin työtuomioistuimen presidentin ja mahdollisesti myös työtuomioistuinneuvoksen nimityksen osalta määräaikaisuudesta luovuttaisiin.

Hallituksen esitys laiksi työtuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta annettiin keväällä 2006. Esityksessä ehdotettiin työtuomioistuimesta annettua lakia muutettavaksi siten, että työtuomioistuimen presidentin virka ja työtuomioistuinneuvoksen virka muutettaisiin vakinaisesti täytettäväksi. Katso myös sivu 155 (2/50/05 ja 11/51/05).

Kajaanin kihlakunnanviraston syyttäjösasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 9.8.2005 Kajaanin kihlakunnanviraston syyttäjösaston. Keskustelun teemoina olivat muun muassa esitutkintayhteistyö, syyttämiskäytännön yhdenmukaisuus, rangaistusmääräysmenettely ja syyttämättäjättämispäätökset. Ennakkoon tilattujen syyttämättäjättämispäätösten perusteella kiinnitettiin huomiota muun muassa tehdyn ratkaisun selkeään ilmoittamiseen päätöksessä, konkurssiperusteisten syyttämättäjättämispäätösten perusteleminen niiden kontrolloitavuuden mahdollistavalla tavalla sekä siihen, ettei esitutkinnan rajoittamispäätöksiin ja syyteoikeuden puuttamisen perusteella tehtyihin syyttämättäjättämispäätöksiin tulisi sisällyttää rikoksesta epäillyn syyllisyyden toteavia kannanottoja, koska kysymys ei ole syyksilukevista ratkaisuista. Lisäksi keskusteltiin väkivaltarikosten syyttämättä jättämisestä (13/51/05).

Kuopion seudun kihlakunnan syyttäjyksikkö

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 27.9.2005 Kuopion seudun kihlakunnan syyttäjyksikön. Keskustelun teemoina olivat muun muassa yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa, syyttämiskäytännön yhdenmukaisuus, rangaistusmää-

räysmenettely ja asianomistajien edustaminen. Keskustelussa kiinnitettiin erityisesti huomiota väkivaltarikoksista tehtyihin seuraamusluonteesiin syyttämättäjättämispäätöksiin. Tarkastus antoi aiheen kahden syyttämättäjättämispäätöksen lähettämiseen Valtakunnansyyttäjänvirastoon arvioitavaksi mahdollisia toimenpiteitä varten (19/51/05).

Sisäasiainministeriön toimiala**Yleistä**

Sisäasiainministeriön hallinnonalaan koskevista kanteluista valtaosa koski aiempien vuosien tapaan poliisin menettelyä. Poliisiin kohdistuneita kanteluita tuli kertomusvuonna tutkittavaksi oikeuskanslerinviraston diaarin mukaan 186 (vuonna 2004 luku oli 227).

Poliisin menettelyä koskeissa kanteluissa on tavallisesti kysymys poliisin toiminnasta esitutkintaviranomaisena. Yleisimmin kantelijan moite kohdistuu siihen, ettei poliisi ole aloittanut esitutkintaa kantelijan tehtyä sille rikosilmoituksen. Tavallista on myös esitutkinnan koettua puutteellisuutta ja hitautta koskeva arvostelu.

Toimenpiteitä aiheuttivat kertomusvuonna etenkin esitutkintapäätösten perustelemissa havaitut puutteet. Eräässä ratkaisussa apulaisoikeuskansleri arvosteli poliisipäällikköä ja rikoskomisariota siitä, että he olivat maksaneet kantelijalle rahakorvauksen siitä hyvästä, että tämä rikosjutun asianomistajana luopui vaatimasta rangaistusta kyseisille poliisimiehille näiden laiminlyöntien johdosta. Eräässä toisessa ratkaisussa apulaisoikeuskansleri puolestaan kiinnitti poliisipäällikön huomiota esitutkintaperiaatteiden huomioon ottamiseen esitutkinnasta tiedotettaessa: kun poliisin tiedottaman asian voidaan olettaa saavan laajaa julkisuutta, tulee poliisin pyrkiä huolehtimaan siitä, että asianosainen saa itseään koskevasta asiasta tiedon ennen siitä tiedotusvälineille tiedottamista.

Rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttöä koskevat tutkittavaksi otettavat kantelut koskevat yleisimmin henkilöön tai paikkaan kohdistuvaa etsintää. Vapauteen kohdistuvia pakkokeinoja kuten kiinniottoa ja pidättämistä koskevat kantelut siirretään valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain nojalla lähtökohtaisesti oikeusasiamiehen tutkittavaksi.

Apulaisoikeuskansleri kävi vuoden aikana tarkastuskäynnillä kuuden kihlakunnan poliisilaitoksessa ja yhdessä Liikkuvan poliisin paikallisyksikössä. Tarkastuksilla keskusteltiin muun muassa poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan toteutumisesta sekä rasistisesti motivoituneiden rikosten tutkinnasta. Etukäteen poliisilaitoksilta tilatun asiakirjamateriaalin perusteella arvioitiin etenkin esitutkintojen joutuisuutta sekä esitutkinta- ja pakkokeinopäätösten sisällöllistä ja muodollista asianmukaisuutta. Apulaisoikeuskansleri tutustui lisäksi vuoden aikana joukkojenhallinta- ja valmiusyksikön toimintaan Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa ja voimankäytön koulutukseen Poliisikoululla sekä keskusteli muun muassa poliisin laillisuusvalvontaa koskevista yhteistyökysymyksistä vierailullaan sisäasiainministeriön poliisiosaston laillisuusvalvontayksikössä.

Poliisin toimivaltuuksia lisättiin heinäkuussa 2005 voimaan tulleella poliisilain muutoksella. Poliisi sai muun muassa oikeuden telekuunteluun tuomioistuimen luvalla eräissä tapauksissa myös rikoksen estämiseksi, kun se aiemmin oli mahdollista vain rikoksen selvittämiseksi. Lisäksi lakia puolustusvoimien virka-avusta poliisille muutettiin siten, että poliisi sai terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi oikeuden saada puolustusvoimilta välttämätöntä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua.

Oikeuskansleri totesi peitetoimintatyöryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa (20/20/05) poliisin tiedonhankintakeinojen lisääntyneen ja laajentuneen sellaista tahtia, että toimivaltuuksien kokonaiskuvan hallinta vaikuttaa olevan vaikeaa jopa poliisille itselleen. Kun sääntelyä on jatkuvasti osittaisuudistuksin muutettu, ei lainsäätäjällä ole ollut mahdollisuutta missään vaiheessa tehdä toimivaltuuksien kokonaisarviointia. Oikeuskanslerin mielestä olisi korkea aika systemaattisesti käydä lävitse poliisin tiedonhankinta- ja valvontakeinot sekä samalla arvioida, voidaanko vielä pitää riittävänä luotua valvonnan peruskuviota eli sitä, että yksittäistapauksessa pääsääntöisesti tuomioistuin antaa toimintaan luvan ja toiminnasta raportoidaan sisäasiainministeriölle, joka edelleen vuosittain antaa kertomuksensa eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Pelastustointia koskevat kantelut ovat olleet verraten harvinaisia. Hätäkeskusuudistus, jossa aiemmin toisistaan erillään toimineet pelastustoimen kunnalliset hätäkeskukset ja poliisin hälytyskeskukset yhdistettiin valtion ylläpitämiksi viideositoista hätäkeskukseksi, toteutui koko

maassa vuoden 2005 aikana. Apulaisoikeuskansleri piti hätäkeskuslaitoksen helmikuussa järjestämässä valtakunnallisessa hätäkeskuseminaarissa alustuksen hätäkeskustoiminnasta laillisuusvalvontanäkökulmasta. Hän tutustui vuoden aikana kahden pelastuslaitoksen ja Pelastusopiston toimintaan sekä vieraili sisäasiainministeriön pelastusosastolla.

Apulaisoikeuskansleri antoi loppuvuodesta päätöksen omana aloitteena tutkittaviksi oteuissa kahdessa asiassa, joissa oli kysymys kunnallisen hätäkeskuksen ja poliisin toiminnasta yleisellä paikalla avun tarpeessa ollutta ihmistä koskeneiden hätäilmoitusten johdosta. Tapauksissa hätäkeskus arvioi, että kysymys oli poliisille kuuluvista tehtävistä, jotka eivät edellyttäneet sairaankuljetusyksikön hälyttämistä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tapausten perusteella vaikuttaa siltä, että avun saaminen kadulla tai muulla yleisellä paikalla sairauskohtauksen saaneelle on kiinni siitä, miten yksityiskohtaisesti tai vakuuttavasti tapahtumasta ilmoitettava ohikulkija kykenee perustelevaan hätäkeskukselle kiireellisen sairaankuljetuksen tarpeen. Päätöksessään apulaisoikeuskansleri totesi yleisesti, että päihtyneisyys tai sitä koskeva oletama on oikeudellisesti tarkastellen kritiikille altis peruste määriteltäessä kiireellisen sairaankuljetuksen tai ensihoidon tarvetta.

Uusi rajavartiolaki tuli voimaan syyskuun alussa 2005. Siinä muun muassa laajennettiin rajavartiolaitoksen alueellista toimivaltaa luopumalla turvallisuusviranomaisten yhteistyötä vaikeuttavana pidetystä rajavartiolaitoksen valvonta-alueesta sekä lisättiin rajavartiolaitoksen toimivaltaa esitutkintaviranomaisena. Rajavartiolaitoksen toimintaa koskevat kantelut ovat olleet verraten harvinaisia.

Vuonna 2004 voimaan tulleen uuden ulkomaalaislain myötä Ulkomaalaisvirastolle tuli uusia tehtäviä erityisesti oleskelulupa-asioissa. Apulaisoikeuskansleri keskusteli Ulkomaalaisvirastoon huhtikuussa tekemänsä tutustumis- ja tarkastuskäynnin yhteydessä muun ohella mainitun lain ja vuonna 2003 voimaan tulleen kansalaisuuslain soveltamisesta saaduista kokemuksista. Oikeuskansleri vastasi vuoden aikana neljään ulkomaalaislain muuttamista koskeneeseen sisäasiainministeriön lausuntopyyntöön.

Vähemmistövaltuutettu saattoi marraskuussa oikeuskanslerin tietoon huolensa perusoikeuksien ja hyvän hallinnon periaatteen toteutumisesta ulkomaalaisviraston kansalaisuushakemusten käsittelyssä. Erityisen huolestunut vähemmistövaltuutettu oli kansalaisuushakemusten kä-

sittelyaikojen pituudesta. Ulkomaalaisviraston toimintaa koskevia kanteluita tuli oikeuskanslerinviraston tutkittavaksi vain neljä, joista kaksi koski oleskelulupa-asiaa ja kaksi juuri kansalaisuushakemuksen käsittelyajan pituutta.

Maistraatteja koskevia kanteluita saapui kertomusvuonna yhdeksän. Kanteluissa arvosteltiin muun muassa edunvalvojan määräämistä ja valvontaa.

Lausunnot ja esitykset

Ahvenanmaan Raha-automaattiyhdistyksen (PAF) internet-pelitoiminta ja maakunnan viranomaisten valvontavollisuus

Arviopyyntö

Sisäasiainministeriön arpajais- ja asehallintoyksikkö pyysi oikeuskansleria arvioimaan, oliko korkeimman oikeuden 24.2.2005 (R 2003/550) antaman tuomion (nro 481) mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallituksella velvollisuus, huomioon ottaen landskapslagen om lotterier (ÅFS 10/1966) 1 § ja landskapsförordningen om Ålands Penningautomatförening och dess verksamhet (ÅFS 56/1993) 7 §, keskeyttää Ålands Penningautomatföreningin (PAF) internetin välityksellä harjoittama pelitoiminta siltä osin kuin sitä KKO:n päätöksessä (erityisesti kohdat 12-19) tarkemmin kuvatulla tavalla harjoitettiin valtakunnan alueella.

Arviopyyntö esitettiin, koska sisäasiainministeriön mukaan PAFin internetin välityksellä tapahtuva pelitoiminta edelleen oli KKO:n antamasta tuomiosta ilmenneellä tavalla arpajaislain (1047/2001) vastainen eikä PAFilla ollut arpajaislain 11 §:n mukaista yksinoikeuden takaavaa rahapelilupaa.

Ministeriö oli kirjeessään 24.5.2005 pyytänyt maakunnan hallitusta selostamaan niitä toimenpiteitä, joihin oli ryhdytty tai aiottiin ryhtyä, koska PAF edelleen harjoitti internet-pelitoimintaa tavalla, joka mahdollisti valtakunnassa oleskelevien henkilöiden osallistumisen peleihin. Maakunnan hallitus oli vastauksessaan 16.6.2005 katsonut, että jos internet-pelitoimintaa harjoitettiin vastukseen oheistetussa PAFin maakunnan hallitukselle 5.4.2005 antamassa selvityksessä selostetuin tavoin, tämän oli katsottava olleen maakunnan hallituksen myöntämän peliluvan mukainen. Kirjeessään maakunnan hallitus oli pyytänyt ministeriötä yksilöimään, miksi pelitoiminta tätä nykyä on katsottava olevan lainvastainen.

Lähtökohdat

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan maakunnan hallituksella oli oikeus ja velvollisuus puuttua antamansa luvan perusteella harjoitettuun pelitoimintaan, mikäli lupa oli annettu maakunnan hallintotoimivaltaan kuuluvana, pakkokeinoista tai muusta hallinnollisesta puutumismahdollisuudesta oli säädetty maakunnan lainsäädännössä ja pelitoiminnan oli katsottava olleen vaikutuksiltaan lainvastainen.

Toimivaltainen valvontaviranomainen

Oikeuskansleri totesi, että KKO oli 11.4.2001 lausunut maakunnan hallituksen hallintotoimivallasta arpajaisasioissa (nro 0765). Arpajaislain vahvistamatta jättämisen yhteydessä KKO oli myös antanut hallintotoimivaltaa koskevan lausuntonsa (KKO 2001:79). Maakunnan hallitus oli itsehallintolain nojalla Ahvenanmaalla harjoitettavan pelitoiminnan toimivaltainen valvova viranomainen silloinkin kuin pelitoiminta vaikutuksiltaan ulottui muihin lainkäyttöalueisiin. Mikäli valtakunnan ja maakunnan viranomaiset olivat eri mieltä maakunnan hallituksen hallintotoimivaltaan nähden, toimivaltaristiriidan ratkaiseminen oli itsehallintolain 60 §:n mukaan korkeimman oikeuden toimivallassa.

Maakunnan arpajaislainsäädäntö ja pelitoiminnan valvonta

Oikeuskanslerin johtopäätös oli, että maakunnan arpajaislainsäädännössä oli lain tasoinen sääntö, johon viittaamalla lupaviranomainen voi puuttua lainvastaiseksi tai lupaehtojen vastaiseksi todettuun menettelyyn peruuttamalla pelilupa. Vaikka sitä ei maakunnan arpajaislaissa nimenomaisesti mainittu, pelilupa olisi perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen nojalla peruutettavissa myös osittain.

Epätietoisuutta liittyi kuitenkin peliluvassa olleeseen ilmaisuun ”bestämmelser som gäller vid varje tidpunkt”. Oikeuskanslerin mielestä yksi tulkintavaihtoehto voisi olla – ottaen huomioon lausuman avoimuus ja maakunnan hallituksen hallintotoimivalta rajat ylittäviä pelejä liittyviltä osin sekä luvan täsmennyksessä ollut viittaus ”all annan tillämplig lagstiftning på Åland” – että PAFin oli noudatettava myös valtakunnassa voimassa olevia säännöksiä, ei pelkästään Ahvenanmaan omia.

Arviointia

Maakuntalainsäädännöstä ei ilmennyt yhdistyksen perustamisen tarkoituksena olleen antaa sille julkinen hallintotehtävä siten, kun siitä nykyään säädetään perustuslain 124 §:ssä. Tästä syystä oikeuskanslerin toimivallassa ei tällä perusteella ollut tutkia PAFin yleishyödyllisenä yhdistyksenä harjoittamaan internet-pelitoimintaan liittyvää menettelyä.

Esitutkintaviranomaisen ja yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuului tutkia ja ratkaista, rikottiinko Ahvenanmaalla harjoitettavassa internet-pelitoiminnassa valtakunnan alueella voimassa olevaa arpajaislakia. Oikeuskanslerin toimivallassa ei ollut ennakoita mahdollista rikosprosessia tai antaa osapuolille tai toimivaltaisille tahoille ratkaisusuosituksia vastaisen varalle.

Maakuntalain 3 §:n sekä maakunta-asetuksen 1 §:n ja 2 §:n mukaan rahapeliyhdistyksen tarkoituksena on Ahvenanmaalla ja luvanvaraisesti myöskin maakunnan ulkopuolella pelitoimintaa harjoittamalla hankkia rahoitusta yleishyödyllisiin ja muihin vastaavanlaisiin tarkoituksiin sekä edistää sellaisia projekteja, joiden voidaan olettaa edistävän yhdistyksen toimintaa ja tarkoitusta. Pelituotot ohjataan maakunnan vuotuisen budjettiin. Arvioitaessa maakunta-asetuksen 1 §:stä ilmenevän ilmaisun – ”Med landskapsstyrelsens tillstånd kan föreningen även bedriva verksamhet utanför sitt verksamhetsområde.” – tarkoitusta, oli asianmukaista kiinnittää huomiota siihen, että maakunta-asetus annettiin vuonna 1993 ennen internet-pelien aikakautta.

Maakunta-asetuksen antamista oli edeltänyt samana vuonna vahvistettu maakuntalaki maakunnan arpajaislain muuttamisesta (ÅFS 52/1993). Maakuntahallituksen lakiesityksessä arpajaislain 1 §:n muutostarpeet koskien Ahvenanmaan ulkopuolella järjestettävien arpajaisten luvanvaraisuutta ja sallittavuutta Ahvenanmaalla oli perusteltu alalla tapahtuneella kansainvälisellä kehityksellä. Tarkoituksena oli esitöiden mukaan mahdollistaa ulkomailla järjestettävien arpajaisten arpojen myynti myös maakunnassa (maakuntahallituksen esitys nro 20 1992-93 ja maakuntapäivien lakivaliokunnan mietintö nro 8 1992-93). Näin ollen oli oletettavissa, että maakunta-asetuksen vahvistamisajankohtana sen 1 §:ssä olevalla viittauksella PAFin toiminta-alueen ulkopuolella järjestettävään toimintaan haluttiin käänteisesti turvata PAFin mahdollisuudet myydä arpojaan myös ulkomailla.

Sanamuodoltaan edellä siteerattu lause oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan kuitenkin

niin väljä, että se teknisen kehityksen myötä loi maakunnassa perustan myös yhdistyksen internet-pelitoiminnalle, siltä osin kuin se oli katsottava olevan ”verksamhet utanför sitt (föreningens) verksamhetsområde”, kuitenkin KKO:n tuomiosta ilmenevin rajoituksin. KKO oli katsonut, että maakunnan hallitus oli toimivaltainen myöntämään luvan internet-peliin, mutta toisaalta lausunut, että maakunnan hallituksen toimivalta ei rajoittanut valtakunnan rikoslainkäytön alaa ja oikeutta puuttua valtakunnan alueella tapahtuneisiin rikoksiin. Viimeksi mainittu lausuma realisoitui KKO:n viimeisimmässä ratkaisussa.

Perusongelma oli KKO:n uusimman ratkaisun tulkinta PAFin internet-pelin nykytilanteessa. Sellaista suoraa ja laajamittaista markkinointia kuin mihin KKO oli viitannut (ratkaisun kappale 16) ei enää harjoitettu, millä voitiin argumentoida maakunnan hallituksen kannan mukaisesti. Toisaalta KKO mainitsi perusteluinaan myös jo suoritetuilla markkinointitoimenpiteillä luotujen edellytysten hyväksikäytön (ratkaisun kappaleet 18 ja 19) PAFin peleille valtakunnan puolella, mikä taas heikensi maakunnan hallituksen perusteluja.

Samoin oli syytä kiinnittää huomiota siihen, että KKO rajasi rangaistavien tekojen ajan päättymään käräjäoikeudessa esitetyn syytteen mukaisesti 3.10.2001, eli ilmeisesti päivää ennen alioikeuden pääkäsitteilyn alkamista. Käräjäoikeus oli rajannut tekoajan päättymään 31.8.2001. Syyttäjää oli valittanut tekoajan päättymisjankohdasta sillä perusteella, ettei rikollinen menettely ollut päättynyt markkinoinnin lopettamisella 31.8.2001. Kun ilmeisestikin KKO:n ratkaisussa mainittua tekoaikaa myöhemmäksi tekoaikaa ei olisi laillisesti voitu venyttääkään, niin rangaistavaksi todettujen tekojen päättymisaika määräytyi eräässä mielessä teknisesti, ei sillä perusteella, että KKO olisi tosiasiallisesti tai nimenomaisesti todennut rangaistavan menettelyn päättyneen.

Osapuolten arvioitaviksi näytti siis ainakin jäävän, mikä merkitys rikosoikeudellisesti oli annettava sille seikalle, että PAF edelleen käytti hyväksi ja toimi rikoksen tekoaikana valtakunnassa luoduilla markkinoilla ylläpitämällä suomenkielistä sivustoa, johon rekisteröimiseen ei tosin edellytetty KKO:n ratkaisussa mainittua suomalaista henkilötunnusta tai suomalaista pankkitiliä. Edelleen oli epätietoista, missä laajuudessa rangaistustuomion yhtenä perusteena ollut markkinointi jatkuvasti oli tuonut uusia pelaajia valtakunnassa – internet-pelin aktiivisesta markkinoinnista oli vajaa neljä vuotta. Nykytilan arviointiin vaikutti myös se, että PAF

oli edellä mainitussa selvityksessään väittänyt, että KKO:n ratkaisussa oli selkeä asiavirhe. Yhdistyksen mukaan tekoajanakaan ei peliin rekisteröitymisen yhteydessä vaadittu suomalaista pankkitiliä. Oikeuskanslerin mielestä oli kuitenkin oletettavissa, että, mitä vähimmässä määrin KKO:n ratkaisussa tarkoitetut pelitoiminnan edistämiskriteerit täytyivät nykytilanteessa, sitä enemmän maakunnan hallitus pystyi oikeutetusti esittämään, ettei nykytila ollut KKO:n tuomiosta ilmenevällä tavalla valtakunnan lainsäädännön vastainen eikä vaatinut valvontaviranomaisen toimenpiteitä.

Maakunnan hallitus oli 16.6.2005 pyytänyt ministeriötä yksilöimään, millä tavoin nykyinen internet-pelitoiminta oli valtakunnan arpajaislain vastainen. Omassa pyynnössään ministeriö oli todennut pelitoiminnan lainvastaiseksi sillä perusteella, että PAFin internet-pelitoimintaan pääsivät edelleen osallistumaan valtakunnassa oleskelevat henkilöt. Vaikka ministeriö olisi voinut yksilöidä kannanottonsa tarkemmin, maakunnan hallituksella kuitenkin oli sille viranomaisena kuuluvissa tehtävissä perustuslain hyvän hallinnon takeisiin kuuluva tietynasteinen ja itsenäinen selonottovelvollisuus.

Oikeuskansleri totesi tältä osin, että maakunnan hallituksen 10.3.2005 PAFille osoittama kirje, jossa, ennen ministeriön kirjallista yhteydenottoa, pyydettiin PAFia antamaan selvityksensä KKO:n ratkaisun johdosta, oli kirjoitettu yleiseen sävyyn eikä yhdistyksen antama selvitys antanut maakunnan hallitukselle aihetta enempään toimenpiteisiin. Yhdistyksen toimintaa valvovana viranomaisena maakunnan hallitus olisi maakunnan arpajaislainsäädännön nojalla kuitenkin voinut kysyä suoraan PAFilta peleihin liittyviä tarkempia tietoja. Esimerkiksi pelaajien määrät (edes arvioina) maakunnasta, valtakunnasta sekä Ruotsista ja Virossa samoin kuin niiden vuotuinen kehitys olisi ollut hyödyllistä esittää. Samoin sen tarkistaminen, että PAFin internet-peli ei vielä taloudellisesti tuottanut mitään. Niin ikään PAFilta olisi voitu tiedustella, mihin ryhmiin PAFin selvityksessä mainittu kohdemarkkinointi, vaikka siinä ei mainittu PAFin internet-pohjaista pelitoimintaa, kohdistui.

Johtopäätökset

Oikeuskansleri totesi, että sisäasiainministeriölle voitiin yleisesti lausua Ahvenanmaan maakunnan hallintotoimivaltaan ja pelitoiminnan valvontaan vaikuttavista seikoista. Sen sijaan laillisuusvalvojan toimivallassa ei ollut arvioida

sitä, oliko nykyinen pelitoiminta, jonka tarkemmasta laajuudesta ja erityisesti markkinoinnista ei ollut tietoa, valtakunnan lainsäädännön vastainen (27/20/05).

Hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamiseksi; perheenyhdistämisdirektiivi

Sisäasiainministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Ministeriössä oli valmisteltu hallituksen esitys, jonka tarkoituksena oli tehdä ulkomaalaislakiin perheenyhdistämisdirektiivin (2003/86/EY) edellyttämät tarkistukset. Direktiivillä pyritään lähentämään kolmansista maista peräisin olevien henkilöiden perheenjäseniin sovellettavaa maahantuloa ja maassaoleskelua koskevaa jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä.

Oikeuskansleri totesi yleisesti, että nyt täytäntöön pantava perheenyhdistämisdirektiivi kehittää Euroopan unionissa saavutettua poliittista yhteisymmärrystä yhteisestä lähestymistavasta, jolla pyritään varmistamaan unionissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaista kohtelua sekä kotouttamista yhteiskuntaan. Direktiivi myös kaventaa Euroopan unionin sisällä eroa jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten ja Euroopan unionin kansalaisten välillä.

Koska uuden ulkomaalaislain säännökset vastaavat pääosin direktiivin säännöksiä ja ovat osittain direktiiviä suotuisimmat, oikeuskansleri viittasi yleisperusteluissa esitettyyn ja siinä todettuun. Direktiivin artikkelit, jotka aiheuttavat muutoksia ulkomaalaislakiin parantavat Suomessa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia ja edistävät taloudellista syrjimättömyyttä (30/20/05).

Ratkaisu

Ministeriö

Käsitys

Hätäkeskuksen päällikön viran täyttäminen

Sisäasiainministeriö oli nimittänyt hätäkeskuksen päällikön virkaan rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan upseerin. Nimitysasiakirjoina oli hätäkeskuslaitoksen hätäkeskuskysyksessä laaditut muistio, hakijayhteenvedo ja sel-

vitys virkaan nimitetyn tehtävistä rajavartioston esikunnassa ja rajavartioalueen päällikkönä. Nimitysmuistiossa oli ansiovertailua suorittamatta asetettu kolme hakijaa keskinäiseen paremmuusjärjestykseen. Ministeriö oli suorittanut virkanimityksen paremmuusjärjestyksestä poiketen. Ministeriössä ei ollut laadittu omaa nimitysmuistiot. Näin ollen arvailujen varaan jää, millä perusteella ministeriö oli katsonut tämän hakijan olevan ansioitunein.

Oikeuskansleri kiinnitti sisäasiainministeriön huomiota siihen, että hätäkeskuksen päällikön virkaa täytettäessä virantäyttöasiakirjoista on voitava selvästi todeta, miten hakija on osoittanut toiminnassaan saavuttaneensa kelpoisuusvaatimuksena olevan pelastus-, poliisi-, terveydenhoito- tai sosiaalitoimen hyvän tuntemuksen ja siten täyttänyt tämän varsin vaativan kelpoisuusehdon. Erityisesti tämä koskee tilannetta, jossa virkaan nimitetään muu kuin pelastus-, poliisi-, terveydenhoito- tai sosiaalitoimen alalla hyvän työkokemuksen hankkinut hakija. Oikeuskanslerin mielestä tämä voisi tapahtua esimerkiksi niin, että virantäyttöasiakirjoihin sisältyy asianomaisen viranomaisen selvitys niistä sen palveluksessa olevalle viran hakijalle kuuluvista tehtävistä, joiden suorittamisella voidaan katsoa olevan merkitystä arvioitaessa kelpoisuusvaatimuksen täyttymistä.

Oikeuskansleri totesi, että nimitysmuistion laatimista tulisi suosia. Pätevyysarvioinnin ohella tulee kiinnittää huomiota myös hakijoiden keskinäiseen ansiovertailuun. Virkanimityksen tapahduttua tulisi olla käytössä muistio, josta selvästi ilmenisi, millä perusteilla virkaan nimitetty oli katsottu muita hakijoita ansioituneemmaksi (1/21/05).

Muu kannanotto

Ministeriön menettely arpajaislain valvontaviranomaisena

Oikeuskansleri päätyi ratkaisussaan siihen, ettei ollut oikeudellisia perusteita epäillä sisäasiainministeriön menetellen yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden tai arpajaislain vastaisesti ja täten valvontaviranomaisena ylittäneen harkintavaltansa tai käyttäneen sitä väärin.

Asiassa eräs yritys oli kannellut sisäasiainministeriön arpajaisyksikön markkinointialan yrityksille lähettämästä kirjeestä, jossa ministeriö, viitaten erityisesti kantelijayrityksen ulkomailta käsin järjestämien internet-pelien kehittämis-

suunnitelmiin sekä mainiten, että yritys ”lanseeraa suomenkieliset sivustonsa järeän markkinoinnin avittamina” ja ”katsastaa mainostointoa Suomessa”, oli todennut, ettei arpajaisia saa toimeenpanna Suomessa ilman lupaa sekä että luvattomasti toimeenpantujen arpajaisten arpojen myyminen, välittäminen tai myynnin edistäminen on kiellettyä. Yritys viittasi Turun hovioikeuden vuonna 2003 antamaan, arpajaisrikosta koskevaan hylkäävään tuomioon, jonka mukaan yksinomaan pelien markkinointiin kuuluvat toimenpiteet eivät myyntitapahtumasta erillisinä muodostaneet arpajaisten luvanvaraista toimeenpanemista. Koska ministeriö ei ollut kirjeessään maininnut kyseistä tuomiota, ministeriö oli kantelijan mukaan antanut ”puutteellista ja osin ainakin tämänhetkisen oikeuskäytännön vastaista kuvaa arpajaislain tulkinnasta”.

Oikeuskanslerin toimivallassa ei ollut ratkaista yrityksen internet-pelien ja niiden markkinoinnin lainmukaisuutta, vaan tämä kuului esitutkintaviranomaisille ja tuomioistuineläitökselle.

Oikeuskansleri totesi myös, että yrityksen myöhemmin vireille tulleen rahapelilupa-asian ratkaisemisella oli tietynasteista ennakoivaa merkitystä arvioitaessa sisäasiainministeriön menettelyä. Rahapelilupa-asian ollessa edelleen vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa siihen ei kuitenkaan voitu puuttua eikä oikeuskanslerille tältääkään osin kuulunut antaa ratkaisusuosituksia vastaisen varalle esimerkiksi siitä, oliko Suomen arpajaislainsäädännössä määritelty pelimonopoli yhteisöoikeuden ja sen viime aikaisen oikeuskäytännön mukainen.

Sisäasiainministeriön kirjeessä viitattiin, paitsi kantelijayritystä koskevaan lehtiartikkeliin, arpajaislain 11 §:ään, 62 §:n 2 momentin 1 kohtaan ja rikoslain 17 luvun 16 a §:ään arpajaisrikoksesta sekä esitettiin toivomus, ”että järjestönne muistuttaa jäsenyrityksiä edellä mainitusta lain kiellostä”.

Oikeuskansleri katsoi, että yhtäältä sisäasiainministeriön vaihtoehtona olisi ollut laatia kirje sellaiseksi markkinointialan toimijoille esitettyksi toivomukseksi, että siinä olisi vain yleisellä tasolla viitattu viimeaikaisiin tiedotusvälineistä ilmeneviin tietoihin kuitenkin mainitsematta erityisesti kantelijayritystä. Toisaalta kirjeessä mainitussa mainosalan lehden artikkelissa oli nimenomaan ollut kyse yrityksen pyrkimyksistä suuntautua Suomen pelimarkkinoille, mihin tosiseikkaan viittaaminen ei näin ollen ollut epäsuhteessa arpajaislain valvontaan liittyvään päämäärään nähden. Tällainen viittaus oli myös lisännyt viranomaisen viestin yksiselitteisyyttä.

Kirjeen laatimisajankohtana ministeriön tiedossa oli ollut Turun hovioikeuden antama hylkäävä tuomio arpajaisrikosta koskevassa asiassa. Tuomio, joka lopputulokseltaan oli ollut päinvastainen kuin alioikeuden ratkaisu, ei ollut vielä lainvoimainen ja ministeriön tiedossa oli myös ollut, että syyttäjä oli jättänyt valituslupahakemuksensa asiassa korkeimpaan oikeuteen. Koska toisen yrityksen internet-pelitoimintaa koskevan asian oikeuskäsittely oli vielä kesken kirjeen lähettämisaikana, ei ollut aiheellista katsoa, että ministeriö olisi antanut kirjeen vastaanottajille puutteellista tai oikeuskäytännön vastaista kuvaa arpajaislain vallitsevasta tulkinnasta.

Otaen huomioon korkeimman oikeuden edellä mainitussa asiassa sittemmin annetusta ennakkopäätöksestä ilmenevät kannanotot oli pääteltävissä, että mitä vähemmän yrityksen sijoitautumisessa lailliset internet-pelit, tietenkin riippuen niiden laajuudesta ja toteuttamistavasta, olivat suuntautumisensa Suomeen nähden ja vaikutuksiltaan vähäisiä, sitä todennäköisemmin liikuttiin vyöhykkeessä, jossa pelit eivät olleet Suomen arpajaislainsäädännön vastaisia. Sen sijaan, mitä enemmän pelejä edistettiin Suomessa markkinakohtaisilla toimenpiteillä ja esimerkiksi suomenkielisen sivuston ylläpitämisellä, sitä lähemmäksi liikuttiin kohti korkeimman oikeuden tuomiossa todettua arpajaislain vastaista internet-pelitoimintaa (962/1/03).

Poliisitoimi

Käsitykset

Esitutkintapäätöksen perustelevinen

Esitutkintapäätöksen perustelevisesta lausutiin käsitys kertomusvuoden aikana kolmeen eri otteeseen.

Tapauksista ensimmäisessä lääninhallitus oli siirtänyt kantelijan tekemän rikosilmoituksen A:n kihlakunnan poliisilaitoksen käsiteltäväksi. Tämä oli edelleen siirtänyt asian B:n kihlakunnan poliisilaitoksen tutkittavaksi muiden kuin rikosilmoituksessa mainittujen poliisimiesten tekemiksi epäiltyjen rikosten osalta.

B:n kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisario oli lähettänyt kantelijalle tiedoksi esitutkinnan päätökseksi otsikoidun ratkaisunsa, josta ilmeni asianumeron ohella ainoastaan tapahtuma-aika ja paikkakunta. Päätöksessä mainittu tapahtuma-aika vastasi A:n kihlakunnan

poliisilaitoksen siirtokirjeen päiväystä eikä siten viitannut kantelijan rikosilmoituksessa mainittuihin tapahtumiin. Päätöksessä ei ollut muuta ratkaisu- ja perustelutekstiä kuin toteamus ”Asiasta jo ilmoitus”.

Vasta oikeuskanslerinvirastoon hankitusta selvityksestä kävi ilmi, että rikoskomisarion päätöksessä oli kysymys tutkinnanjohtajan ratkaisusta olla käynnistämättä esitutkintaa kantelijan lääninhallitukselle toimittamassa rikosilmoituksessa mainituissa sittemmin B:n kihlakunnan poliisilaitoksen tutkittaviksi siirtyneissä asioissa siltä osin kuin niitä ei ollut jo aiemmin ratkaistu. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tiedoiltaan niukka päätösasiakirja ei ole ollut kantelijan ymmärrettävissä varsinkaan, kun tämä ei ole edes tiennyt asiansa siirtyneen osin B:n kihlakunnan poliisilaitoksen tutkittavaksi.

Päätöksessä olisi apulaisoikeuskanslerin mukaan tullut selostaa, mitä päätöksellä on tarkoitettu ratkaista eli mitä päätös koskee samoin kuin se, että kysymys on päätöksestä olla aloittamatta esitutkintaa. Lisäksi päätöksessä olisi tullut tarkemmin yksilöidä päätöksen peruste. Oikeus saada asiassaan perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Asianosaisilla on tarve tietää, miksi esitutkintaa ei asiassa toimiteta tai miksi se on lopetettu. Usein suurin kiinnostus perusteluja kohtaan on jutun asianomistajalla, mutta myös rikoksesta epäillyllä on oikeutettua intressiä saada tietoa häntä koskevan ratkaisun perusteista. Päätöksen perustelut mahdollistavat lisäksi ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Niillä on merkitystä myös ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä ratkaisija joutuu perusteluja kirjoittaessaan pohtimaan päätöksensä oikeudellista kestävyyttä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti rikoskomisarion huomiota esitutkintapäätösten asianmukaiseen perusteleviseen niin, että päätöksestä selviää, miten ja millä perusteella asia on ratkaistu (521/1/03).

Toisessa tapauksessa tutkinnanjohtajan tekemän päätöksen mukaan asianomistajan tekemien tutkintapyyntöjen perusteella ei toimitettu esitutkintaa, koska niistä ei päätöksen mukaan ilmennyt seikkoja, joiden perusteella olisi ollut aihetta katsoa, että esitutkintalaissa määritetty esitutkinnan aloittamiskynnys olisi ylittynyt.

Oikeus saada asiassaan perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Asianosaisilla on tarve tietää, miksi

esitutkintaa ei asiassa toimiteta tai miksi se on lopetettu. Usein suurin kiinnostus perusteluja kohtaan on jutun asianomistajalla, mutta myös rikoksesta epäillyllä on oikeutettua intressiä saada tietoa häntä koskevan ratkaisun perusteista. Päätöksen perustelut mahdollistavat lisäksi ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Niillä on merkitystä myös ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä ratkaisija joutuu perusteluja kirjoittaessaan pohtimaan päätöksensä oikeudellista kestävyyttä.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, ettei tutkinnanjohtaja ollut päätöksessään mitenkään perustellut, miksi tutkintapyynnöissä kuvatuissa teoissa ei ollut aihetta epäillä rikosta ja miksi teot eivät olleet tutkinnanjohtajan selvityksessään esiin tuomalla tavalla täyttäneet minkään rikoksen tunnusmerkistöä. Ratkaisun perustelujen tarvetta oli apulaisoikeuskanslerin mukaan omiaan lisäämään se, että kysymyksessä oli ollut poliisin omastakin mielestä rajatapaus, sillä poliisilaitoksen asiassa antaman lausunnon mukaan asiassa olisi ollut mahdollista päätyä myös sellaiseen ratkaisuun, että esitutkinta olisi tullut toimittaa. Näin ollen apulaisoikeuskansleri piti tutkinnanjohtajan tekemää päätöstä riittämättömästi perusteltuna.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen rikosylikomisarion huomiota esitutkintapäätösten asianmukaiseen perusteleamiseen (636/1/04).

Kolmannessa tapauksessa asianomistaja oli esitutkinnassa perustellut näkemystään, jonka mukaan iltapäivälehdessä luvutettiin koskevassa uutisoinnissa oli syyllistytty kunnianloukkaukseen, kiihottamiseen kansanryhmää vastaan ja syrjintään. Tutkinnanjohtajan tekemässä päätöksessä lopettaa esitutkinta saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi oli perusteltu ainoastaan, miksi uutisointi ei vastannut kunnianloukkauksen tunnusmerkistöä, ottamatta kantaa muihin asianomistajan esiin tuomiin rikosnimikkeisiin.

Oikeus saada asiassa perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Asianosaisilla on tarve tietää, miksi esitutkintaa ei asiassa toimiteta tai miksi se on lopetettu. Usein suurin kiinnostus perusteluja kohtaan on jutun asianomistajalla, mutta myös rikoksesta epäillyllä on oikeutettua intressiä saada tietoa häntä koskevan ratkaisun perusteista. Päätöksen perustelut mahdollistavat lisäksi ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Niillä on merkitystä myös ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä ratkaisija joutuu perusteluja kir-

joittaessaan pohtimaan päätöksensä oikeudellista kestävyyttä. Perusteluilla on merkitystä myös viranomaisen toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta.

Asiassa asianomistaja oli jäänyt epä tietoiseksi, oliko poliisi esitutkinnassa arvioinut asiaa lainkaan kansanryhmää vastaan kiihottamisen tai syrjinnän kannalta. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan tutkinnanjohtajan päätöksen perustelut eivät siten olleet täyttäneet sitä keskeistä perustelujen tehtävää, että asianomistaja olisi perusteluista saanut tietoonsa esitutkinnan lopettamisen perusteet. Kun asianomistaja vieläpä oli esitutkinnassa erityisesti perustellut, miksi kysymyksessä oleva uutisointi hänen käsityksensä mukaan täyttää mainittujen rikosten tunnusmerkistöt, on hänen voitu olettaa olevan jopa tavanomaista kiinnostuneempi perusteista, joilla poliisi on päätenyt toisenlaiseen johtopäätökseen. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että yleisesti kysymyksessä oleviin rikosnimikkeisiin liittyvä rasistinen motiivi huomioon ottaen voidaan poliisin niitä koskevien esitutkinnan lopettamispäätösten perusteluilla katsoa olevan tavanomaista korostuneempi merkitys poliisin toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Kerrotut seikat huomioon ottaen apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä olisi kysymyksessä olevassa asiassa esitutkintapäätöksen perusteleminen kaikkien asianomistajan esiin tuomien rikosnimikkeiden osalta ollut perusteltua.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen rikosylikonstaapelin huomiota esitutkintapäätösten perustelemisestä päätöksessään esittämiinsä näkökohtii (722/1/04).

Esitutkinnasta tiedottaminen

Poliisipäällikkö oli tiedottanut käynnistämätään pelastustoimen laiminlyöntiä koskeneesta esitutkinnasta. Rikoksesta epäilty oli tullut tietoiseksi häneen kohdistuneesta epäilystä television uutislähetyksestä, jossa oli näytetty kuva arvioidussa vaarassa olleen naisen asuintalosta ja jossa poliisipäällikkö oli todennut rikoksesta epäiltävän talossa säännöllisesti käynnyttä henkilöä.

Poliisipäällikkö oli asiasta tiedottaessaan yksilöinyt rikoksesta epäillyn tarkimmillaan kyseessä olleen naisen luona säännöllisesti käyneeksi ammatinharjoittajaksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei poliisipäällikön käyttämä yksilöinti yleisesti ottaen ollut sellainen, että kovinkaan

moni sen perusteella saattoi päätellä, keneen rikosepäily kohdistui, mutta että mainittu yksilöinti lisäsi kuitenkin tapahtumapaikkana olleen kylän pienehkö koko huomioon ottaen rikosepäilyn kohdistettavuutta. Ainakin jotkut kyläläiset olivat asiaa koskeneiden pohjatietojensa turvin kyenneet uutisoinnin perusteella yksilöimään poliisipäällikön tarkoittaman epäillyn, mikä oli ollut omiaan aiheuttamaan epäillylle vahinkoa ja haittaa.

Esitutkintalain 49 §:n mukaan esitutkinnasta tulee tiedottaa siten, ettei kenellekään tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa ja haittaa. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan asiassa ei ollut tarvetta rikoksesta epäillyn yksilöimiseen. Pelkkä pyrkimys rajata epäilyn ulkopuolelle muut mahdolliset kyseessä olleen naisen luona vierailleet henkilöt ei ollut riittävä peruste epäillyn yksilöimiselle ottaen huomioon näin yksilöidyksi tulleen henkilölle aiheutuneen haitan. Mainitun naisen yksityiselämän suoja huomioon ottaen ei apulaisoikeuskanslerin mielestä ollut perusteltua antaa julkisuuteen myöskään tätä yksilöineitä tietoja.

Esitutkintalain 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada tietoonsa, mitä esitutkinnassa on käynyt ilmi, niin pian kuin siitä ei voi aiheutua haittaa rikoksen selvittämiseksi. Sisäasiainministeriön ohjeessa ”Poliisin ulkoinen tiedottaminen” on ohjeistettu, että poliisin tulisi tiedottamisajankohtaa harkitessaan lähteä siitä, että asianosaiset saavat tiedon asiasta ennen kuin se saatetaan julkisuuteen. Selvityksen mukaan poliisipäällikkö ei ollut ryhtynyt asiassa mihinkään toimenpiteisiin ilmoittaakseen epäillylle häntä koskeneen esitutkinnan aloittamisesta. Poliisin tiedotusohje ei aseta ehdotonta velvollisuutta ilmoittaa asiasta asianosaisille ennen asian saattamista julkisuuteen. Ottaen kuitenkin huomioon, ettei epäilty ollut lainkaan tietoinen häneen kohdistuvasta vieläpä verraten poikkeuksellisesta ja siten ilmeisen yllätyksellisestä rikosepäilystä ja että poliisipäällikkö on antaessaan asiassa haastattelun muun muassa valtakunnallista televisiouutislähetystä varten tiennyt asian saavan laajaa julkisuutta, olisi poliisipäällikön ollut asianmukaista ilmoittaa epäillylle käynnistämästään esitutkinnasta ennen asiasta tiedottamista.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisipäällikön huomiota siihen, että esitutkinnasta tiedotettaessa on harkittaessa asianosaisia yksilöivien tietojen antamista julkisuuteen otettava huomioon hienotunteisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen asettamat vaatimukset. Etenkin silloin, kun poliisin tiedottaman asian voidaan olet-

taa saavan laajaa julkisuutta, tulee poliisiin lisäksi pyrkiä huolehtimaan siitä, että asianosainen saa itseään koskevasta asiasta tiedon ennen kuin siitä tiedotetaan tiedotusvälineille (236/1/04).

Esitutkintapäätöksestä ilmoittaminen

Kantelija arvosteli esitutkinnanjohtajana toimintaa ylikonstaapelia muun muassa siitä, että tämä oli jättänyt tutkittavana olleen rikosasian päättämisestä viipymättä ilmoittamatta asianomistajan asemassa olleelle kantelijalle. Kantelija oli saanut tietää tutkinnan päättämisestä vasta neljän kuukauden kuluttua päättämispäivästä, kun hän oli oma-aloitteisesti ottanut yhteyttä poliisilaitokseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että lain mukaan esitutkintapäätöksestä saadaan jättää asianomistajalle ilmoittamatta vain, jos ilmoittamista on ”pidettävä tarpeettomana”. Lain sanamuodosta ja esitöistä (HE 14/1985 vp) voidaan päätellä, että ilmoittamatta jättäminen merkitsee poikkeamista pääsäännöstä. Tutkinnan päättämistä koskevalta tiedolla on asianomistajalle merkitystä muun muassa sen vuoksi, että hän voi arvioida päätöksestä tiedon saatuaan mahdolliset jatkotoimensa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei tutkinnanjohtaja ollut käsiteltävänä olevassa tapauksessa esittänyt oikeudellisesti kestäviä perusteluja sille, miksi hän päätyi pitämään asianomistajalle ilmoittamista tarpeettomana (1336/1/03).

Esitutkinnan viivytyksettömyys

Poliisi oli todettuaan, ettei tutkintapyynnön perusteella ollut perusteita esitutkinnan aloittamiselle, pyytänyt asianomistajaa toimittamaan lisänäyttönä asiassa eräät tutkintapyynnöstä ilmi käyneet asiakirjat. Asiakirjojen toimittamista oli pyydetty vasta puoli vuotta rikosilmoituksen kirjaamisen jälkeen asianomistajan asiamiehen kiirehdittyä asian tutkintaa.

Esitutkintalain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei mainittu velvollisuus koske ainoastaan esitutkinnan mahdollisen aloittamispäätöksen jälkeisiä toimia eli esitutkintaa suppeassa merkityksessä, vaan myös esitutkinnan aloittamista koskevaa ratkaisua edeltäviä toimenpiteitä. Näin ollen apulaisoikeuskanslerin mukaan olisi ollut asianmukaista, että poliisi olisi viivytyksettä pyytänyt asianomistajalta tarpeelliseksi katsomansa lisäselvitykset.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota velvollisuuteen toimittaa esitutkinta ilman aiheutonta viivytystä (794/1/04).

Esitutkinnan viipymisestä oli kysymys myös oikeuskanslerin ratkaisemassa asiassa, jossa kaksi vuotta yhdeksän kuukautta kestäneessä esitutkinnassa oli kaksi yhteensä runsaan kahden vuoden ajanjaksoa, joiden aikana asiassa ei ollut suoritettu kuulusteluja eikä ilmeisesti mitään tutkintatoimenpiteitä. Katso myös sivu 68 (738/1/04).

Syyteoikeuden vanhentuminen

Esitutkinnan viipymisen seurauksena syyte-oikeus oli törkeää kavallusta koskevassa asiassa päässyt vanhentumaan.

Kanteluasiaan antamassaan päätöksessä apulaisoikeuskansleri totesi, että poliisin on huolehdittava siitä, ettei syyteoikeus ainakaan siitä riippuvasta syystä pääse vanhenemaan esitutkinnan aikana. Lisäksi on pyrittävä huolehtimaan siitä, että jos asia sittemmin lähetetään syyttäjän ratkaistavaksi, myös syyttäjälle jää harkinnalleen kohtuullinen aika. Myös asianomistajalle on samalla tavalla jätävä aikaa omalle harkinnalleen ja mahdollisuudelle toimia siinä tapauksessa, että asiaa ei lähetettäisi syyttäjän ratkaistavaksi. Viime kädessä esitutkinnan joutuisuudesta kantaa omalta osaltaan vastuun poliisilaitoksen johto, koska sen tulee käytettävissään olevin mahdollisuuksin turvata edellytykset esitutkintojen häiriöttömälle toimittamiselle.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomion lainsäädännön esitutkinnan suorittamiselle asettamien määräaikaisten noudattamiseen ja esitutkinnan joutuisuuden turvaamiseen (396/1/03).

Oikeus sopia epäillyn poliisirikoksen asianomistajan kanssa

Kanteluasian tutkinnassa kävi ilmi, että erään kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö ja saman poliisilaitoksen tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario olivat maksaneet kantelijalle rahakorvauksen siitä hyvästä, että tämä rikosjutun asianomistajana luopui vaatimasta korvausta ja rangaistusta kyseisiä poliisimiehiä vastaan. Korvauksen perustana olivat poliisimiesten laiminlyönnit virkatehtävissä, joiden seurauksena esitutkinta oli viivästynyt ja syyte-oikeus vanhentunut rikosasiassa, jossa kantelija oli ollut asianomistajana.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että Suomen lain mukaan asianomistaja voi luopua syyteoikeudestaan tai jättää toteuttamatta oikeutensa vaatia rikokseen syllistyneelle rangaistusta. Toisaalta sellainen menettely ei ole oikeusjärjestyksemme mukainen, että yksittäinen virkamies tarjoaisi rikoksen asianomistajalle maksua siitä, että tämä luopuisi lain hänelle takaamasta oikeudesta vaatia virkarikokseen syllistyneelle henkilölle rangaistusta. Tällaisella asianomistajan rangaistusvaatimuksesta luopumisella ei ole vaikutusta virallisen syyttäjän syyteoikeuteen asiassa. Rahan tarjoamista asianomistajalle mainitunlaisessa tarkoituksessa voidaan lisäksi pitää virkamiehelle sopimattomana menettelynä. Sen moitittavuuden aste riippuu virkamiehen asemasta.

Poliisin tehtävänä on poliisilain 1 § 1 momentin mukaan oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisilain 2 §:n 1 momentin mukaan poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnollisuutta edistäen. Valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen on käytäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Esitutkintalain 14 §:n 2 momentin mukaan poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa aina virallinen syyttäjä lukuun ottamatta rikesakkoasiana ja rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita. Poliisin tulee aina ilmoittaa tällaisista rikosepäilyistä syyttäjälle, joka johtaa tällöin rikoksen tutkintaa. Näillä erityisjärjestelyillä on haluttu turvata poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkinnan puolueettomuus ja uskottavuus.

Edellä mainituista säännöksistä seuraa, ettei poliisilla ole oikeutta tehdä jutun asianomistajan kanssa mitään ”sopimusta” rangaistusvaatimuksesta luopumisesta tilanteessa, jossa kyseisen poliisin epäillään syllistyneen virkarikokseen.

Poliisin tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttää kansalaisten luottamusta poliisia kohtaan. Tämän luottamuksen säilyttäminen edellyttää, että poliisimiehet menettelevät virkatoimissaan tavalla, joka ei anna aiheutta epäillä puolueellisuutta. Tilanne, jossa juuri rikosten tutkinnasta vastaavat virkamiehet pyrkivät vaikuttamaan jutun asianomistajaan, jotta tämä luopuisi vaatimasta rangaistusta poliisimiehen mahdollisesti tekemästä virkarikoksesta, saattaa poliisin toiminnan uskottavuuden vakavasti kyseenalaiseksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että maksujärjestelyyn

olivat olleet osallisina vastuullisessa asemassa olevat poliisimiehet eli kihlakunnan poliisipäällikkö ja tutkinnanjohtajana toiminut komisario. Menettelyä ei edellä mainituista syistä voinut pitää poliisimiehelle hyväksyttävänä toimintana.

Poliisimiesten menettelyn moitittavuutta arvioidessaan ja toimenpidettä harkitessaan apulaisoikeuskansleri otti huomioon seuraavat näkökohdat. Käytettävissä olevasta selvityksestä ei ollut pääteltävissä, että kyseiset poliisimiehet olisivat tarkoituksellisesti pyrkineet menettelyllään peittelemään mahdollista virkarikostaan. Asianomistajan kanssa tehdyn sopimuksen laajentaminen koskemaan myös rangaistusvaatimuksesta luopumista oli tulkittavissa lähinnä harkitsemattomuudeksi ja ajattelemattomuudeksi tilanteessa, jossa poliisimiehet ovat halunneet tarjota asianomistajalle hyvitystä tälle aiheutuneesta vahingosta. Lisäksi kantelun kohteena ollut asia liittyi osaltaan tapahtumiin, joista kyseiset poliisit olivat jo saaneet moitteen. Itä-Suomen hovioikeus oli tuominnut kyseisille poliisimiehille varoituksen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikomisesta. Poliisien virkatehtävien laiminlyönti oli lisäksi ollut arvioitavana kihlakunnansyyttäjällä, joka oli tehnyt asiassa syyttämättäjättämispäätöksen rikosasiain oikeudenkäynnistä annetun lain 1 luvun 8 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä poliisipäällikön ja rikoskomisarion menettelyn virheellisyydestä näille tiedoksi. Lisäksi hän lähetti päätöksen tiedoksi Itä-Suomen lääninhalituksen poliisiosastolle ja sisäasiainministeriön poliisiosastolle (295/1/04).

Poliisimiehen esteellisyys, kotietsinnän toimittodistajan rooli ja kirjallisen kotietsintäluvan tarve

Poliisimies oli asiassa, jossa hänen alaikäinen tyttärensä oli asianomistajana, kirjannut rikosilmoituksen poliisiasiain tietojärjestelmään ja osallistunut rikoksesta epäillyn asunnossa suoritettuun kotietsintään.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen hallintomenettelylain ja sen korvanneen hallintolain mukaan virkamies oli esteellinen, jos hänen lähisukulaisensa oli asianosainen. Esitutkinta ei kuitenkaan lakien soveltamisalaa koskevan sääntelyn mukaan kuulu niiden sääntelyn piiriin.

Rikosilmoitusta kirjattaessa ei pääsääntöisesti vielä ole tehty päätöstä esitutkinnan aloittamisesta. Näin ollen rikosilmoituksen kirjaaminen

ei tästä näkökulmasta tarkastellen kuulu esitutkintaan ("esitutkinta suppeassa merkityksessä"). Apulaisoikeuskansleri katsoi kuitenkin rikosilmoituksen kirjaamisen, samoin kuin ilmoituksen johdosta mahdollisesti suoritettavien alustavien toimenpiteiden, kuuluvan esitutkintaan ainakin sen hallintomenettelylaissa ja hallintolaissa tarkoitettussa merkityksessä ("esitutkinta laajassa merkityksessä"). Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu esitutkintapyynnön käsittelyn jäävän hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle.

Oikeuskirjallisuudessa esitetyn käsityksen mukaan ainakin hallintolaissa säädetyt hyvän hallinnon perusteet tulevat sovellettaviksi rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttöön sisältyvässä välittömän julkisen vallan käytössä, vaikka pakkokeinot voivatkin liittyä hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvaan esitutkintaan. Mainittuihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu muun ohella viranomaistoiminnan puolueettomuus, jota poliisitoiminnan osalta edellytetään myös poliisilaissa.

Esitutkintalaissa ei ole säädetty muiden poliisimiesten kuin jutun tutkinnanjohtajan ja tutkijan esteellisyydestä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että säännöksiä sanamuotonsa mukaisesti tulkiten kerrottu sääntely, jossa yhtäältä hallinnon toimintaa koskevan yleislain esteellisyyssääntely ei lain soveltamisalarajoitusten vuoksi koske esitutkintaa ja jossa toisaalta esitutkintalain esteellisyyssääntely on rajoitettu koskemaan ainoastaan jutun tutkinnanjohtajan ja tutkijan asemassa olevia virkamiehiä, on ongelmallinen.

Hallintomenettelylain esitöissä on todettu hallinnon keskeisiin periaatteisiin kuuluvan vaatimuksen virkamiehen esteettömyydestä (HE 88/1981 vp s. 19). Esteellisyyden sääntelyllä pyritään paitsi estämään epäasiallisten vaikuttimien vaikutusta viranomaistoiminnassa myös vahvistamaan yleistä luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen. Virkamiehen esteellisyyttä koskevan sääntelyn taustalla olevat arvot ja tavoitteet puoltavat apulaisoikeuskanslerin mukaan näkemystä, jonka mukaan virkamieheltä voidaan ilman nimenomaista säännöstäkin edellyttää esteettömyyttä ainakin sellaisissa virkatoimissa, joihin liittyy välittömän julkisen vallan käyttöä. Lisäksi esitutkintaan osallistuvien virkamiesten esteellisyydellä on muutoinkin erityistä merkitystä esitutkinnan puolueettomuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen osatekijänä. Sillä voidaan nähdä olevan merkitystä myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.

Ottaen huomioon sen, että rikosilmoituksen kirjaaminen on virkatehtävä ja että rikosilmoi-

tuksen kirjoitustavalla saattaa olla vaikutusta siihen, mihin toimenpiteisiin ilmoituksen johdosta ryhdytään, tulisi apulaisoikeuskanslerin mielestä välttää asetelmaa, joka edes periaatteessa voi heittää epäilyksen poliisitoiminnan puolueettomuutta kohtaan.

Rikosprosessuaalisilla pakkokeinoilla puututaan perus- ja ihmisoikeuksina suojeltuihin oikeushyviin. Tästä syystä pakkokeinoa käytettäessä vaatimukset virkatoiminnan puolueettomuudelle ovat erityisen korkeat. Poliisimiehen olisi siten apulaisoikeuskanslerin mukaan tullut pidättyä asiassa osallistumasta kotietsinnän suorittamiseen.

Poliisimies oli asiassa antamassaan selvityksessä ilmoittanut, ettei hän kotietsinnästä laaditusta pöytäkirjasta poiketen ollut etsinnän suorittaja vaan todistaja. Selvitysten perusteella poliisimies oli kuitenkin toiminut kotietsinnän yhteydessä aktiivisesti etsinnän tarkoituksen toteuttamiseksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli poliisimies todella oli mieltänyt olleensa kotietsinnässä saapuvilla toimitusmiehen kutsumana todistajana, hänen olisi tullut pidättyä osallistumasta aktiivisesti etsinnän toimittamiseen.

Pakkokeinolaisissa on pidetty pääsääntönä, että kotietsintää aloitettaessa on esitettävä kirjallinen etsintämääräys. Sisäasiainministeriön poliisiosaston mukaan myös poliisimiesten koulutuksessa ja työohjauksessa on korostettu sitä, että kotietsinnän tulee pääsääntöisesti perustua toimivaltaisen virkamiehen antamaan kirjalliseen määräykseen ja että suullista määräystä voidaan käyttää vain niin kiireellisissä tapauksissa, ettei kirjallisen määräyksen antamiseen ole aikaa. Tapauksessa kotietsinnän toimittamiseen oli ollut toimivaltaisen virkamiehen antama suullinen määräys. Etsinnässä, joka oli toimitettu rikosilmoituksen kirjaamista seuraavana päivänä, ei ollut kysymys edellä kerrotusta kiiretilanteesta.

Apulaisoikeuskansleri saattoi poliisimiehen tietoon näkemyksensä, että poliisimiehen on syytä pidättyä kirjaamasta rikosilmoitusta ja osallistumasta kotietsintään asiassa, jossa hänen lähisukulaisensa on asianosainen, ja että kotietsinnän toimitustodistajan tulee pidättyä osallistumasta itse etsinnän toimittamiseen. Lisäksi hän saattoi poliisilaitoksen tietoon käsityksensä kirjallisen kotietsintämääräyksen esittämisen pääsääntöisyydestä.

Apulaisoikeuskansleri piti perusteltuna sisäasiainministeriön poliisiosaston ilmoittamaa tarvetta harkita esteellisyttä rikosilmoituksen kirjaamisessa koskevan ohjeen laatimista. Tapaus herätti hänen mielestään kuitenkin myös pidem-

mälle menevän kysymyksen, onko esitutkintalain esteellisyssä säännöstö nykyisellään riittävän selkeä ja kattaako pelkästään tutkinnanjohtajan ja tutkijan esteellisyttä koskeva sääntely kaikki ne tilanteet, joissa kysymys esitutkintaa osallistuvan poliisimiehen puolueettomuudesta saattaa perustellusti nousta esille. Tämän johdosta apulaisoikeuskansleri saattoi lisäksi arvioidavaksi, olisiko sisäasiainministeriön yhdessä oikeusministeriön kanssa aihetta harkita esitutkintaan, ja mahdollisesti rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttöön, osallistuvan poliisimiehen esteellisyttä koskevan säännösten tarkistamistarvetta (1185/1/03).

Esineen takavarikoiminen

Kantelija oli kertonut poliisiviranomaisen seksuaalirikostutkinnan yhteydessä takavarikoineen häneltä patjan ja sittemmin jättänyt sen palauttamatta. Toimittamassaan selvityksessä poliisilaitos ei kiistänyt kantelijan kertomaa mutta ilmoitti, ettei asiasta ollut laadittu mitään takavarikkopöytäkirjaa eikä useamman vuoden jälkeen ollut kyetty selvittämään tarkasti kuka oli antanut määräyksen patjan takavarikoimisesta. Poliisiviranomainen myönsi myös, että patja oli sittemmin selvittämättömällä tavalla hävinnyt poliisilaitoksen tiloista. Selvityksen perusteella apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi kantelijan kertoman näytetyksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi kannanotossaan, että poliisilaitos oli menetellyt lainvastaisesti laiminlyödessään takavarikkopöytäkirjan laatimisen ja takavarikoidun esineen säilyttämisestä huolehtimisen pakkokeinolain edellyttämällä tavalla. Lieventävänä asianhaaranä apulaisoikeuskanslerin sijainen piti kuitenkin sitä, että takavarikoitu patja oli kaikesta päätellen ollut vähäarvoinen (958/1/03).

Hätäkeskuksen ja poliisin toiminta hätäilmoitusten johdosta

Apulaisoikeuskansleri antoi päätöksen koskien kahta omana aloitteena tutkittavaksi otettua tapausta, joissa oli kysymys hätäkeskuksen ja poliisin toiminnasta yleisellä paikalla avun tarpeessa ollutta ihmistä koskeneiden hätäilmoitusten johdosta. Mainittu ratkaisu on selostettu sivulla 96 (6/50/04 ja 9/50/04).

Asiakirjojen katoaminen lääninhallituksen arkistosta

Erään kanteluasian käsittelyn yhteydessä ilmeni, että lääninhallituksen poliisiosaston kanteluratkaisuja runsaan puolentoista vuoden ajalta oli hävinnyt lääninhallituksen arkistosta. Katoamisolosuhteita ei kyetty lopullisesti selvittämään, mutta lääninhallituksen antaman selvityksen mukaan asian epäiltiin liittyvän muuttoon uusiin toimitiloihin.

Oikeuskansleri kiinnitti lääninhallituksen poliisiosaston huomiota arkistolain 12 §:n 1 momentin sääntökyseen, jonka mukaan asiakirjoja on säilytettävä siten, että ne ovat turvassa tuhoutumiselta, vahingoittumiselta ja asiattomalta käytöltä (397/1/03).

Kuljettajantutkintoon määrääminen

Kuljettajantutkintoon määräämistä koskevan asian tutkinnan yhteydessä kävi ilmi, että päätökseen perusteeksi oli oikean lainkohdan, tieliikennelain 74 §:n, sijasta merkitty tieliikennelain 73 § 2 momentti.

Päätöksestä vastuussa olevan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen ajo-oikeusasiaa koskevien päätösten kirjoittamisessa (209/1/04).

Muut kannanotot*Rikosilmoituksen kirjaaminen ja esitutkinnan lopettaminen*

Poliisi oli kirjannut 27.2.1996 saapuneen rikosilmoituksen vireille vasta 20.1.1997. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n mukaiseen velvollisuuteen kirjata tietoon tullut rikosilmoitus viipymättä.

Toisessa asiassa oli tutkinnanjohtajana toimintanut komisario päättänyt esitutkinnan saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi. Komisario oli käyttänyt päätöksessään ja asiassa antamassaan selvityksessä ilmauksia, joiden mukaan hän olisi arvioinut asiassa näytön riittävyttä. Apulaisoikeuskansleri piti sitä esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän prosessuaalisen työnjaon vastaisena ja kiinnitti komisarion huomiota siihen, ettei tutkinnanjohtajan tehtävä ole arvioida, onko esitutkinnassa saatu näyttö syytteen nostamiseen riittävää (42/1/04).

Säilöön otetun itsetuhoituksen

Häiriöpäihtymyksen vuoksi kiinniotettu henkilö esitti poliisipartiolle uhkauksen riistää itseltään hengen, mikäli joutuisi säilöön otetuksi. Partio vei henkilön poliisilaitokselle, jossa hänet sijoitettiin juopuneiden säilytystiloihin. Jonkun ajan kuluttua huomattiin henkilön yrittäneen hirttäytyä villapaitaansa. Elvytysyrityksistä huolimatta henkilö menehtyi.

Syyttäjä oli tutkinnanjohtajana poliisimiesten kanssa suoritettujen alustavien kuulustelujen jälkeen päättänyt jättää mahdollisia virkarikoksia koskevan esitutkinnan suorittamatta. Syyttäjän päätöksen jälkeen oli avoimeksi jäänyt se, miten tapausta oli arvioitava poliisin toimintaa ohjauvien muiden säännösten ja määräysten valossa. Apulaisoikeuskansleri päätti tämän vuoksi tarkastella poliisin menettelyä kokonaisuutena.

Käytävissä olevasta selvityksestä voitiin päätellä, että poliisimiehet ja säilöön otettujen valvonnasta huolehtiva vartija eivät ilmeisesti olleet ottaneet kiinniotetun esittämiä uhkauksia todesta. Selvityksissä muun muassa todettiin, että poliisit joutuvat toisinaan kohtaamaan päihtyneitä henkilöitä, jotka uhkaavat ”tehdä itselleen jotain pahaa”.

Hankitun selvityksen perusteella ei voitu kuitenkaan osoittaa poliisiviranomaisten menettelleen asiassa lainvastaisesti. Kannanotossaan apulaisoikeuskansleri korosti yleisesti sitä, että poliisin on lähtökohtaisesti aina suhtauduttava vakavasti sen huostassa olevien henkilöiden esittämiin itsetuhoisiin uhkauksiin. Perusteeksi tällaisten uhkausten huomiotta jättämiseen ei ainakaan voi riittää yleistävä toteamus, että uhkauksia on aikaisemminkin esitetty ilman, että niitä olisi toteutettu. Itsetuhoon viittaavien lausumien arviointi on tehtävä kussakin tilanteessa yksilöllisten ominaispiirteidensä mukaisesti. Joka tapauksessa tällaiset puheet antavat aiheen pohtia tapauskohtaista valvonnallisten erityisjärjestelyjen tarvetta (1130/1/03).

Huumekoiraa käyttäen suoritettu huumevalvonta

Kantelija arvosteli poliisin yleisötilaisuuden pääportille johtaneella kävelytiellä festivaalialueen ulkopuolella huumekoiran avulla suorittamaa huumevalvontaa yksityisyyttä loukkaavaksi. Hankitun selvityksen mukaan valvonta oli tapahtunut käytännössä siten, että erikoiskoulutettu koira oli talutushihnaan kytkettynä ja oh-

jaajansa hallinnassa sijoitettu tuulen alapuolelle kävelytien reunaan tai pientareelle, jossa se oli ”haistellut ilmapirtauksia”.

Valvonta oli selvityksen perusteella suoritettu siten, ettei sillä ollut rajoitettu kysymyksessä olevalla kävelytiellä kulkeneiden ihmisten perusoikeuksia. Koiralla ei ollut nuuhkituttu yksitellen kaikkia valvontapisteen ohi kulkeneita ihmisiä toisin kuin apulaisoikeuskanslerin 14.4.2004 antamassa ratkaisussa (dnro 1050/1/02) kysymyksessä olleessa tapauksessa, jossa poliisi oli erään toisen festivaalin aikaan antanut huumekoiran tarkastaa kaikki festivaalialueen läheisyydessä olleella metroasemalla liikkuneet henkilöt.

Apulaisoikeuskansleri arvioi, että kysymyksessä olevan kaltaisesta valvonnasta ei lähtökohtaisesti ole haittaa henkilölle, jolla ei ole hallussaan huumausaineita. Se ei käytettävissä olleen selvityksen valossa tarkastellen eroa perusoikeuksien suojan kannalta esimerkiksi poliisimiehen kadulla ilman teknisiä apuvälineitä omin näkö- ja kuulohavainnoin suorittamasta valvonnasta tai tutkan käyttämisestä liikennevalvonnassa, joiden ei ole katsottu tarvitsevan tuekseen erityistä toimivaltanormia.

Poliisilain tiedonhankintaa koskevien säännösten esitöissä (HE 57/1994 vp s. 56-57) on todettu poliisilla olevan virkatehtäviin liittyvien erityisvaltuuksien ohella pääsääntöisesti oikeus kaikkiin sellaisiin toimenpiteisiin, jotka lainsäädäntö sallii kenelle tahansa. Kuitenkin kansalaisten yksityisyyden suojaamiseksi on katsottu tarpeelliseksi eräin osin rajoittaa viranomaisien oikeutta sellaisiin toimenpiteisiin, joita lainsäädäntö ei muutoin kiellä. Poliisin suorittaman valvonnan oikeudellisella sääntelyllä ei kuitenkaan rajoiteta poliisin oikeutta suorittaa tilapäistä yleisvalvontaa kotirauhan piirin ulkopuolella.

Kantelussa arvosteltiin lisäksi sitä, ettei valvonnasta tiedotettu etukäteen. Apulaisoikeuskansleri totesi tältä osin, ettei laki sellaista edellytä. Teknisen valvonnan osalta kyseisenlaisesta ilmoitusvelvollisuudesta on olemassa poliisilaisissa erityissäännös, jonka esitöissä on todettu, että vaikei tekninen valvonta sellaisenaan mainittavasti kajoa kenenkään vapauspiiriin, valvontaluodeella oleva henkilö voi haluta pidettyä sellaisesta sallitustakin käyttäytymisestä, jota hän ei toivo seurattavan eikä tallennettavan. Koiran aistihavaintojen osalta vastaavanlaisista järkevästi perusteltavissa olevaa intressiä ei apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan ainakaan kysymyksessä olleen kaltaisessa tilanteessa ole olemassa.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, ettei asiassa ollut tullut ilmi mitään sellaista, mihin hänellä olisi laillisuusvalvojana ollut tarvetta puuttua (907/1/04).

Pelastustoimi

Käsitys

Hätäkeskuksen ja poliisin toiminta hätäilmoitusten johdosta

Kahdessa oikeuskanslerinvirastossa omana aloitteena tutkittavaksi otetussa tapauksessa oli kysymys Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen hätäkeskuksen ja poliisin toiminnasta yleisellä paikalla avun tarpeessa ollutta ihmistä koskeneiden hätäilmoitusten johdosta. Tapauksissa hätäkeskus oli arvioinut, että kysymys oli poliisille kuuluvista tehtävistä, jotka eivät edellyttäneet sairaankuljetusyksikön hälyttämistä.

Ensimmäisessä tapauksessa talvi-iltana esikaupunkialueella ulkoilutiellä sairauskohtauksen saanut mies oli kuollut ennen sairaankuljetusyksikön tai poliisipartion saapumista paikalle. Sairauksien hoito oli saapunut vasta asiaa koskeneen toisen hätäilmoituksen jälkeen lähes neljäkymmentä minuuttia ensimmäisestä hätäilmoituksesta, jonka pelastuslaitoksen hätäkeskus oli ohjannut poliisitehtävänä poliisilaitoksen hälytyskeskukseen. Poliisipartio puolestaan oli lähtenyt tehtävälle vasta sairaankuljetusyksiköltä tulleen potilaan kuolemaa koskeneen ilmoituksen jälkeen.

Toisessa tapauksessa pelastuslaitoksen hätäkeskukseen oli tullut yhdeksän ilmoitusta torilla makaavasta mieshenkilöstä ennen kuin poliisipartio saapui paikalle noin tunti ensimmäisen ilmoituksen jälkeen. Hätäkeskus oli hälyttänyt poliisipartiolta saamiensa tietojen perusteella sairaankuljetusyksikön, joka oli kuljettanut miehen sairaalaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että kerrotussa ensimmäisessä tapauksessa hätäkeskuspäivystäjän tekemä arvio osoittautui jälkikäteen arvioiden vääräksi: kysymyksessä ei ollut poliisitehtävä vaan kiireellisen ensihoitojärjestelmän sairaankuljetusyksikön hälyttämistä edellyttänyt tehtävä. Kun tapausta koskevia hätäpuhelutallenteita ei kuitenkaan enää ollut tallella otettaessa asia oikeuskanslerinvirastossa tutkittavaksi eikä siten ollut varmaa selvitystä tiedoista, joiden perusteella hätäkeskuspäivystäjä oli joutunut arvionsa tekemään, ei tapauk-

sessä ollut perusteita arvioida, oliko hätäkeskuspäivystäjä toiminut ilmoittajalta saamiensa tietojen edellyttämällä tavalla ja asiaa koskevien ohjeiden mukaisesti. Apulaisoikeuskansleri yhtyi kuitenkin sisäasiainministeriön poliisiosaston näkemykseen, että huomioon ottaen vuoden- ja vuorokaudenaika olisi kysymyksessä olleen henkilön turvallisuudesta ja terveydentilasta huolehtiminen edellyttänyt viranomaisilta ripeämpää toimintaa riippumatta siitä, oliko kysymyksessä sairauskohtaus vai pelkkä päihtymys.

Jälkimmäisessä tapauksessa ei asiaa jälkikäteen arvioituna ollut perusteita pitää hätäkeskuspäivystäjän tekemää arviota vääränä. Apulaisoikeuskansleri yhtyi kuitenkin sisäasiainministeriön poliisiosaston mainitusta tapauksesta esittämään näkemykseen, että henkilön turvallisuudesta ja terveydentilasta huolehtiminen olisi tässäkin tapauksessa edellyttänyt viranomaisilta ripeämpää toimintaa. Hän totesi lisäksi, että käsityksellä viranomaisten toiminnasta kyseisten laisten ilmoitusten johdosta saattaa jopa olla vaikutusta ihmisten alttiuteen reagoida yleisillä paikoilla havaitsemiinsa avun tarpeessa oleviin lähimmäisiin. Tietoisuus siitä, että viranomaisapua saattaa joutua odottamaan toista tuntiakin, voi olla omiaan tosiasiallisesti vähentämään halua puuttua asiaan.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan on ilmeistä, että hälytystehtäviä on selvityksissä esitetyllä tavalla välttämätöntä priorisoida resurssien tarkoituksenmukaiseksi ja mahdollisimman tehokkaaksi kohdentamiseksi. Arvio avun kiireellisyydestä joudutaan hätäkeskuksessa tekemään yleensä pelkkien puhelimitse saatujen tietojen varassa. Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että ilmoittajan antamalla tiedoilla tai esittämällä käsityksillä – tai hätäkeskuspäivystäjän otaksumalla – avun tarvitsijan päihtymytilasta näkyy kyseisten tapausten valossa olevan arvioinnissa varsin suuri merkitys. Hän totesi, että mainitunkaltaisiin oletettiin rakentuvan yleistävän päättelyn vaarojen tiedostaminen on ensi sijassa päivystäjien ammattitaitoa koskeva ja siten lähinnä koulutuksellinen kysymys. Laillisuusvalvonnallisesti voidaan vain todeta, että päihtyneisyys tai sitä koskeva olettama on sellaisenaan oikeudellisesti tarkastellen kriittikille altis peruste kiireellisen sairaankuljetuksen tai ensihoidon tarvetta määriteltäessä.

Tapaukset eivät antaneet aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessään esittämänsä näkökohdat hätäkeskustehtävät tapausten jälkeen kunnalliselta pelastuslaitokselta saaneen Hätäkeskus-

laitoksen sekä sisäasiainministeriön pelastus- ja poliisiosastojen tietoon (6/50/04 ja 9/50/04).

Muut kannanotot

Pelastustoimiasetuksen tulkinta

Kantelussa oli kysymys vuoden 1999 pelastustoimiasetuksen 16 §:n 2 momentin 2. virkkeen tulkinnasta. Säännös sisälsi kiellon säilyttää tavaroita mm. uloskäytävillä. Eri pelastusviranomaiset olivat esittäneet jossain määrin toistaan poikkeavia käsityksiä säännöksen tulkinnasta.

Säännös oli sittemmin vuonna 2003 pelastuslainsäädäntöä uudistettaessa otettu uuden pelastuslain 32 §:n 2 momentiksi. Hallituksen esityksessä (HE 192/2002 vp s.20) säännöstä perusteltiin lähinnä sillä, että samansisältöinen säännös sisältyi jo tuolloin voimassa olleeseen pelastustoimiasetukseen.

Vastauksessaan oikeuskansleri totesi, että säännöksen nostaminen lain tasolle korosti sen merkitystä. Säännöksen vastainen menettely on pelastuslain 83 §:ssä asetettu rangaistusuhan alaiseksi. Rangaistussäännöksen soveltamisen sekä siihen liittyvän oikeusvarmuuden ja ennalta-arvattavuuden kannalta on tärkeää, että 32 §:n 2 momentin soveltamisessa jää mahdollisimman vähän sijaa tulkinnalle. Sen vuoksi saattaisi olla hyödyllistä, jos pelastuslainsäädäntöä aikanaan uudistettaessa harkittaisiin myös nykyisen pelastuslain 32 §:n 2 momentin sisältöä.

Oikeuskansleri on saattanut edellä lausutun sisäasiainministeriön tietoon lähettämällä sille jäljennöksen kantelun antamastaan vastauksesta (931/1/04).

Päätöksen antaminen palkkauksen tarkistamista koskevassa asiassa

Oikeuskanslerin kannanoton mukaan viranomaisen tulisi pyydettäessä ilmoittaa käsityksensä oikaisu- ja muutoksenhakukeinojen käyttömahdollisuudesta, valituskiellosta tai ratkaisun valituskelvottomuudesta siinäkin tapauksessa, ettei kysymyksessä ole hallintolaissa tarkoitettu päätös, vaan muunlainen henkilöä koskeva kannanotto. Palkkausluokan tarkistamisesta tehdyn ratkaisun osalta oli pidettävä riittävänä hätäkeskuksen antamaa kirjallista vastausta, josta ilmeni asia ja viranomaisen kielteisen kannanoton perustelut. Vastausta ei tarvinnut antaa päätökseksi otsikoidussa muodossa (1183/1/04).

Maistraatit ja muut tahot

Käsitys

Neuvontavelvollisuus

Kantelijan kirjoituksen mukaan maistraatti ei ollut vastannut hänen kirjallisesti vuosittain tarkastettavaksi toimittamisen yhteydessä esittämänsä yhteydenottopyyntöön. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti maistraatin huomiota siihen, että sillä oli perustuslain 21 §:ään ja hallintomenettelylain 4 §:ään (vuoden 2004 alusta hallintolain 8 §:ään) perustuva velvollisuus antaa tarvittaessa neuvoja ja ohjausta toimialaansa kuuluvissa asioissa. Sen vuoksi maistraatilla olisi ollut velvollisuus vastata kantelijan selkeästi esittämään yhteydenottopyyntöön muutenkin kuin toimittamalla tarkastettu vuositili kantelijalle (430/1/04).

Muu kannanotto

Oikeuskanslerin toimivalta Liikennevahinkoasiain korvauslautakunnan menettelyn tutkimisessa

Oikeuskansleri katsoi, ettei hänen toimivaltansaan ollut tutkia nyttemmin lakkautetun Liikennevahinkoasiain korvauslautakunnan kantelijan kirjoituksessa mainittua menettelyä.

Liikennevahinkoasiain korvauslautakunta perustettiin vuonna 1981 liikennevakuutusallalla toimivien vakuutusyhtiöiden vapaaehtoisella sopimuksella tuomioistuinmenettelylle vaihtoehdokseksi vahingonkärsineen muutoksenhakunavaksi liikennevahinkojen, pääasiallisesti niiden esinevahinkojen korvausasioissa. Korvauslautakunnan toiminnasta ja menettelytavoista ei ollut nimenomaista lainsäädäntöä. Lautakunnan ratkaisut olivat suositusluonteisia eivätkä ne sitoneet vakuutuslaitoksia.

Koska Liikennevahinkoasiain korvauslautakunta oli sopimusperusteinen, yksityisoikeudellinen toimielin, sen valvonta, toisin kuin silloisen liikennevahinkolautakunnan osalta, ei ollut kuulunut Vakuutusvalvontavirastolle.

Vuoden 2003 voimaan tulleen liikennevahinkolautakunnasta annetun lainsäädännön myötä lakkautetulle Liikennevahinkoasiain korvauslautakunnalle aikoinaan kuuluneet tehtävät täyttävät nykyään julkisen tehtävän/ julkisen vallan määritelmään kuuluvat ominaispiirteet. Taannehtivasti ei kuitenkaan voitu ulottaa laillisuusvalvontaa koskemaan vasta myöhempanä

ajankohtana julkisen vallan piiriin tulleita tehtäviä (516/1/02).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Sisäasiainministeriön pelastusosasto

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumiskäynnin sisäasiainministeriön pelastusosastolle 3.2.2005. Tilaisuudessa tutustuttiin pelastustoimen organisaatioon ja keskusteltiin aluepelastus- ja hätäkeskusjärjestelmän toimivuudesta (3/51/05).

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumiskäynnin Keski-Uudenmaan pelastuslaitokselle 15.2.2005. Käynnin aikana keskusteltiin pelastustoimen organisoinnista pelastuslaitoksen alueella ja aluepelastusjärjestelmän käynnistymiseen liittyvistä kysymyksistä (4/51/05).

Ulkomaalaisvirasto

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin Ulkomaalaisvirastoon 12.4.2005. Keskustelujen teemana olivat uuden kansalaisuuslain ja uuden ulkomaalaislain soveltamisesta saadut kokemukset sekä keskeisimmät ongelmat Ulkomaalaisviraston kannalta, hakemusten käsittelyajat, toiminnan alueellistaminen, yhteistyö muiden viranomaisten kanssa, sisäinen laillisuus- ja laadunvalvonta sekä asiakaspalautteen hyödyntäminen (9/51/05).

Etelä-Suomen lääninhallitus

Apulaisoikeuskansleri teki 14.4.2005 tutustumis- ja tarkastuskäynnin Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveys-, pelastus- ja sivistysosastoille. Tarkastuksen keskeinen tarkoitus oli saada tietoa siitä, miten lääninhallitus omalla alueellaan näkee valvottavanaan olevan toiminnan, toiminnan mahdolliset epäkohdat, lainsäädännön puutteellisuudet ja systemaattiset ongelmat ja miten se niihin puuttuu. Lisäksi käynnillä haluttiin tietoa siitä, miten lääninhallitus pystyy ohjeistamaan valvottaviaan ja onko valvonta koskeva lainsäädäntö kohdallaan.

Keskeiset teemat sosiaali- ja terveysosaston osalta olivat yksityisten sosiaali- ja terveyspalve-

lujen valvonta sekä sairaankuljetus ja ensihoitokriteeristö. Apulaisoikeuskansleri totesi harkitsevansa, onko laillisuusvalvonnallisesti aihetta ryhtyä selvittämään sairaankuljetusta koskevan lainsäädännön tilaa ja sen alalla mahdollisesti esiintyviä systemaattisia ongelmia.

Pelastusosaston osalta teemoina olivat mm. alueellinen pelastustoimi ja hätäkeskuudistuksen toimivuus osaston näkökulmasta. Sivistysosaston osalta käsiteltiin mm. perusopetuksen oppilashuoltoon ja kurinpitoon liittyviä lääninhallituksen havaintoja sekä lääninhallituksen huostaanotettujen lasten perusopetuksesta opetusministeriölle antamaa selvitystä (10/51/05).

Poliisin joukkojenhallinta- ja valmiusyksikkö

Apulaisoikeuskansleri tutustui 16.5.2005 poliisin joukkojenhallinta- ja valmiusyksikköön Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa. Tilaisuudessa saatiin selvitystä muun muassa joukkojenhallinnan organisoinnista ja koulutuksesta, valmiusyksikössä tehdystä organisaatiouudistuksesta sekä laillisuusvalvonnan ohjeistamisesta Helsingin poliisilaitoksessa (12/51/05).

Kajaanin kihlakunnan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 10.8.2005 Kajaanin kihlakunnan poliisilaitoksen. Keskustelussa käsiteltiin muun muassa yleistä järjestystä ja turvallisuutta kihlakunnan alueella, toimintavalmiusaikoja, rasismitilannetta kihlakunnassa, tutkintojen joutuisuutta sekä suoritettua tutkinnan organisoinnin ja juttujen seurannan uudistusta. Apulaisoikeuskansleri tutustui poliisilaitoksen Sotkamon palveluyksikköön (14/51/05).

Liikkuvan poliisin Kajaanin yksikkö

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 10.8.2005 Liikkuvan poliisin Kajaanin yksikön. Tarkastuksen yhteydessä saatiin tietoa yksikön toiminnasta ja yhteistyöstä paikallispoliisin kanssa (15/51/05).

Sisäasiainministeriön poliisiosaston laillisuusvalvontayksikkö

Apulaisoikeuskansleri vieraili 6.9.2005 sisäasiainministeriön poliisiosaston esikuntaan sijoitettuna laillisuusvalvontayksikössä. Apulaisoike-

uskanslerille esiteltiin poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tilaa. Vierailulla keskusteltiin lisäksi poliisitoiminnan laillisuusvalvontaan liittyvistä yhteistyökysymyksistä (17/51/05).

Kuopion seudun kihlakunnan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 27.9.2005 Kuopion seudun kihlakunnan poliisilaitoksen. Keskustelussa käsiteltiin erityisesti poliisin turvallisuuspalvelujen saatavuutta kihlakunnan eri osissa, poliisilaitoksen yhteistoimintaa muiden viranomaisten kanssa, rikostutkintaan mahdollisesti liittyviä ongelmia, esitutkinnan joutuisuutta, lupahallinnon nykytilaa sekä poliisilaitoksen sisäistä laillisuusvalvontaa.

Ennakkoon tilatun aineiston pohjalta keskusteltiin rasistisin motiivein tehdyksi epäilyistä rikoksista. Apulaisoikeuskansleri pyysi poliisipäällikköä ilmoittamaan vuoden loppuun mennessä mahdollisista toimenpiteistä yhden rasistisin motiivein tehdyksi epäillyn rikoksen ilmoituksen johdosta (18/51/05).

Pelastusopisto

Apulaisoikeuskansleri tutustui 28.9.2005 Pelastusopiston toimintaan. Tilaisuudessa esiteltiin muun muassa ensihoidon ja hätäkeskuspäivystäjien koulutusta sekä käytiin läpi vireillä ollutta Pelastusopistolain uudistusta (20/51/05).

Pohjois-Savon pelastuslaitos

Apulaisoikeuskansleri tutustui 28.9.2005 Pohjois-Savon pelastuslaitokseen. Tilaisuudessa esiteltiin muun muassa Pohjois-Savon alueellisen pelastustoimen valmistelua ja pelastuslaitoksen organisaatiota. Lisäksi tilaisuudessa käytiin läpi alueen erityisriskejä (21/51/05).

Kokemäen, Vammalan, Ikaalisten ja Kankaanpään kihlakuntien poliisilaitokset

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 27.10.2005 Kokemäen ja Vammalan ja 28.10.2005 Ikaalisten ja Kankaanpään kihlakuntien poliisilaitokset. Keskustelun teemoina olivat muun muassa yleinen järjestys ja turvallisuus sekä poliisin turvallisuuspalveluiden saatavuus kihlakunnan eri osissa, poliisilaitosten keskinäinen yhteistyö

sekä toiminta muiden viranomaisten kanssa, esitutinnan joutuisuus ja poliisilaitosten sisäinen laillisuusvalvonta sekä uuden hätäkeskusjärjestelmän toimivuus poliisityön näkökulmasta (22/51/05, 23/51/05, 24/51/05, 25/51/05).

Poliisikoulu

Apulaisoikeuskansleri tutustui 8.11.2005 voimankäytön koulutukseen Tampereen Poliisikoululla. Tutustumisen kohteina olivat mm. poliisin voimankäytön koulutusjärjestelmä, fyysisen voimankäytön koulutus sekä erilaisten välineiden käytön opetus (29/51/05).

Puolustusministeriön toimiala

Yleistä

Puolustusministeriön toimialaksi on valtioneuvoston ohjesäännössä määritetty puolustuspolitiikka, sotilaallinen maanpuolustus, kokonaisuusmaanpuolustuksen yhteensovittaminen sekä sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 1 §:n 1 kohdan mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamislaissa tarkoitettua rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä.

Oikeuskanslerinvirastoon saapuneet puolustusministeriön toimialaa koskevat kantelut siirretään edellä kerrotun lainkohdan perusteella eduskunnan oikeusasiamiehen tutkittavaksi, ellei kantelun tutkimiseen oikeuskanslerin toimesta ole erityistä syytä, mistä syystä tätä toimialaa koskevien toimenpideratkaisujen määrä jää vuosittain vähäiseksi.

Lausunto

Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö

Puolustusministeriö pyysi 13.5.2005 päivättyllä kirjeellään 1.6.2005 mennessä lausunnon rauhanturvaamislakia uudistavan työryhmän

mietinnöstä. Työryhmän tehtävänä oli selvittää rauhanturvaamislain ja muun siihen liittyvän lainsäädännön uudistamistarpeet sekä laatia tarpeellinen esitys lainsäädännön muuttamiseksi.

Työryhmän mietinnön mukaan laki sotilaisesta kriisinhallinnasta korvaisi voimassa olevan rauhanturvaamistoiminnasta annetun lain. Kokonaisuudistuksen tarkoituksena olisi ottaa huomioon kansainvälisessä kriisinhallintatoiminnassa tapahtunut kehitys, jotta Suomi voisi jatkossakin osallistua täysimääräisesti kriisinhallintatehtäviin erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien, Euroopan Unionin ja Pohjois-Atlantin liiton rauhankumppanuusyhteistyön puitteissa.

Esitysluonnoksen perusteluissa esitetyt seikat puoltavat ehdotetun muutoksen tarpeellisuutta. Koska esityksen perustelut ovat suhteellisen laajat ja kattavat, oikeuskansleri esittää seuraavassa joitain näkökohtia yksittäisten säännöksiä osalta.

Lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan kriisinhallinnan toimeenpanijana voi olla säännöksessä erikseen lueteltujen toimeenpanijoiden lisäksi maaryhmä. Esitysluonnoksen yleisperusteluissa esimerkkinä on mainittu Afganistanissa toimiva ISAF, joka oli kahden ensimmäisen toimintavuoden ajan maaryhmän toteuttama operaatio. Erityyppisiä maaryhmän toteuttamia sotilaallisia kriisinhallintatehtäviä on toteutettu muuallakin, esimerkiksi Lähi-idässä ja Afrikassa. Perusteluissa mainituista esimerkeistä huolimatta säännös on ”maaryhmä” käsitteen osalta oikeuskanslerin mielestä avoin eikä perusteluistakaan juuri täsmentäviä määreitä tälle käsitteelle löydy.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevassa osassa on 1 §:stä todettu, että lakiehdotuksen soveltamisala on kokonaisuutena kirjoitettu siten, että Suomi ei voisi osallistua operaatioihin, joissa Suomi voisi joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen. Säännöksestä tämä tarkoitus ei kuitenkaan käy ilmi. Totean lisäksi, että lakiehdotuksen 1 §:n perustelut sisältävät informaatiota enemmän kuin säännöksestä näyttäisi olevan luettavissa. Tämän vuoksi säännöksen sanamuodon laajentamista vastaamaan paremmin perusteluja tulisi oikeuskanslerin mielestä vielä harkita.

Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin perusteiden mukaan valmiustilaan asettamista koskevassa selonteossa kuvataan käytettävissä olevien tietojen tarkkuudella olosuhteet ja operaatiot, joihin osallistuminen valmiusjakson aikana on todennäköistä. Jotta eduskunnan todellinen osallistuminen päätöksentekoa edeltävässä kuulemisprosessissa turvataan, oikeuskansleri pitää oleellisena, että eduskunnalle annettavan informaati-

on kattavuuteen kiinnitetään erityistä huomiota eduskuntakäsittelyn kaikkien eri vaihtoehtojen osalta. Tällä on merkitystä myös esitysluonnoksen säätämisyjärjestysosassa perustuslain 93 §:n 1 momentin valvonnasta lausutun kannalta.

Lakiehdotuksen 21 §:n perustelut ovat varsin kattavat, mutta säännöksen sanamuoto on tässäkin niukka. Oikeuskansleri esittää vielä jatkossa harkittavaksi, olisiko säännöksessä todettava, että oikeus voimakeinojen käyttöön voi koskea myös joukkoa tai ryhmää, eikä ainoastaan yksittäistä sotilasta. Myös puolustettavuuskriteerin sekä ihmisoikeussopimusten mainitsemista säännöksessä tulisi vielä harkita. Säännöksen ensimmäisen momentin ilmaisu ”tehtävän kannalta” on melko avoin; perusteluista saa sen käsityksen, että kysymys on tehtävän asianmukaisesta suorittamisesta, mikä voisi olla pykälässäkin parempi ilmaisu. Niin ikään toisen momentin sanan ”tarpeen” korvaamista ilmaisulla ”välttämättömiä” voisi harkita.

Rikosoikeudellista vastuuta koskeva 22 § liittyy 4. lakiehdotukseen rikoslain 45 luvusta. Jälkimmäisessä puhutaan vain ”palveluksessa” olevista, kun 22 §:ssä käytetään käsitettä ”kriisinhallintapalveluksessa- ja koulutuksessa olevat”. Käsitteet tulisi yhdenmukaistaa, koska kysymys on samasta rikosoikeudellisesta vastuusta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain muutosesityksen osalta oikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa. Säätämisyjärjestysperusteluiden asevelvollisuuslakia koskeva osa sisälsi ajallisen virheellisyyden perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja perustuslain 127 §:n viittauksen osalta.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelut olivat kattavat ja tehdyt johtopäätökset perusteltuja. Esitysluonnoksessa oli käsitelty tarpeellisilta osin perustuslakivaliokunnan kannanottoja, mutta esitetty pyydettyä perustuslakivaliokunnan lausunto. Ottaen huomioon esitykseen sisältyvät perustuslain kannalta oleelliset säännökset, oikeuskansleri piti omalta osaltaan perusteltuna, että tätä koskeva maininta säilytetään perusteluissa (18/20/05).

Toimialaa koskeva tarkastus

Pääesikunnan tutkintaosasto ja puolustusvoimien sisäinen laillisuusvalvonta

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin puolustusvoimien tutkintaosas-

toon ja puolustusvoimien sisäiseen laillisuusvalvontaan 2.11.2005. Käynnillä keskusteltiin muun muassa puolustusvoimien omasta sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja sen kehittämisestä, oikeudellisen osaston tehtävistä, puolustusvoimissa suoritettavasta rikostutkinnasta ja turvallisuus selvitysten tekemisestä (28/51/05).

Valtiovarainministeriön toimiala

Yleistä

Valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:ssä säädetään valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvista asioista. Sitä vastaava säännös valtiovarainministeriön tehtävistä sisältyy valtiovarainministeriöstä annetun asetuksen 1 §:ään. Ministeriön alaiset virastot, laitokset, rahastot, yhtiöt ja muut toimielimet luetellaan saman asetuksen 2 §:ssä. Tässä jaksossa käsiteltävät asiat määräytyvät sen mukaan, koskeeko asia valtiovarainministeriön alaista hallintoa.

Merkittävän ryhmän valtiovarainministeriön toimialalle kuuluvista asioista ovat kertomusvuonna muodostaneet tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne koskevat yleensä toisaalta tullausta ja tulliverotusta sekä toisaalta tullivalvontamenettelyä.

Tulliasioista erityisesti autoverotusta koskevat ongelmat ovat olleet laillisuusvalvonnassakin esillä. Eduskunta hyväksyi lain autoverolain muuttamisesta (266/2003), joka tuli voimaan 15.5.2003. Siinä otettiin huomioon EY-tuomioistuimen ratkaisu ja sen jälkeen annetun korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen edellyttämät muutokset veron määräämiseen käytettynä maahan tuotaville ajoneuvoille. Samalla uudistettiin ja alennettiin uusien autojen verotusta. Uudet säännökset tekivät mahdolliseksi verotuksen oikaisemisen pitkältä ajalta taaksepäin. Säännökset merkitsivät tullille muutoksia menettelyissä. Uusien menettelytapojen käyttöönotto ei voinut toteutua ilman, että asiat tullista riippumattomista syistä, mm. lisäresurssien puuttuessa ruuhkautuivat. Vireille tulleiden asioiden määrä kasvoi lyhyessä ajassa moninkertaiseksi. Veron oikaisua ja maksuunpanoa koskevien asioiden ruuhkautuminen tullipiireissä heijastui kanteluiden määrässä ja sisällössä.

Kanteluissa arvosteltiin pitkiä käsittelyaikoja ja neuvonnan puutteellisuutta. Erityisesti käytettynä verotettavan ajoneuvon vähittäismyyntiarvon määrittely oli tyytymättömyyden kohteena.

Myös muita asiaan liittyviä kanteluperusteita esiintyi. Arvioitaessa kanteluratkaisuissa käsitteilyaikojen kohtuullisuutta oli otettava huomioon se, miten käsittelyruuhkat olivat syntyneet. Asioiden materiaaliseen sisältöön vireillä olevissa ja hallintotuomioistuimissa ratkaistuissa asioissa ei ole voitu laillisuusvalvonnassa puuttua.

Suurimman ja keskeisimmän ryhmän valtiovarainministeriön toimialalla muodostavat verotusta koskevat asiat, joihin luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Verotusta varten on valtiovarainministeriön alainen verohallinto, johon kuuluvat Verohallitus ja verovirastot. Verohallinnon lisäksi veroja ja maksuja kerää Ajoneuvohallintokeskus.

Verotukselta edellytetään erityistä selkeyttä ja ennakoitavuutta. Verotukseen liittyy korostettu lakisidonnaisuuden vaatimus. Yksityisten henkilöiden kantelut tuloverotuksesta ovat useimmiten koskeneet veroviranomaisten ja muutoksenhakuasteiden menettelyä sekä päätösten sisältöä ja perusteluita. Verosäännösten vaikeaselkoisuuden takia niiden sisältöä ja verotusmenettelyä ei ole aina ymmärretty. Yhtiöiden ja niiden osakkaiden kanteluissa on monesti arvosteltu verotarkastuksia ja tarkastuskertomusten perusteella toimitettuja jälkiverotuksia. Ajoneuvoverotusta koskevista kanteluista on paheksuttu ajoneuvoverolain 18 §:ssä säädettyä maksutapalisää. Verotuksen varsin kattavien oikeussuojakeinojen ja verotusmenettelyn yksityiskohtaisen sääntelyn vuoksi toimenpideratkaisujen määrä verotusta koskevista kanteluista ei ole ollut kovin suuri.

Yleistä mielenkiintoa aiheuttaneen tapausryhmän ovat kertomusvuonna muodostaneet kantelut viranomaisten puhelinneuvonnan maksullisuudesta. Ne ovat monesti koskeneet verohallintoa, mutta myös muita hallinnon aloja. Sama kysymys ja eri viranomaisten puhelinpalvelujen maksullisuutta koskevat kantelut olivat tulleet eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa aikaisemmin vireille. Tämän vuoksi ja kun asiaan on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen taholta puututtu ja sen seuranta on hänellä vireillä, maksullisen puhelinneuvonnan ongelmiin ei ole ollut tarvetta oikeuskanslerinvirastossa ottaa kantaa.

Lainsäädäntöpuolella verotuksen menettelysääntöksiin on tehty kertomusvuonna olennaisia muutoksia (1079/2005). Verotusmenettelystä annettuun lakiin on otettu säännökset henkilöverotuksessa käyttöön otettavasta esitetyistä veroilmoituksesta. Nykyiset veroehdotus- ja veroilmoitusmenettelyt on yhdistetty. Veroilmoitukseen ei pääsääntöisesti enää liitetä tositteita. Verovelvollisuus on velvollisuus säilyttää tositteet ja muistiinpanot. Uudet säännökset vapauttavat

verottajan jokaisen annetun ilmoituksen tarkalta tutkinnalta ja antavat mahdollisuuden valikoida ne tapaukset, jotka joutuvat tarkemman tutkinnan alle. Virheiden korjaamista koskevia sääntöksiä on muutettu siten, että ne vastaavat paremmin verotuksen massamenettelyluonnetta. Verovirasto voi muun ohella lähtökohtaisesti korjata kaikenlaiset verotuspäätöksessä olevat virheet verovelvollisen vahingoksi yhden vuoden ajan verotuksen päättymistä seuraavan vuoden alusta. Myös veronsaajan muutoksenhaku-aikaa on pidennetty. Uusia sääntöksiä sovelletaan osaksi vuodelta 2005 ja osaksi vuodelta 2006 toimitettavissa verotuksissa.

Uudistus sisältää periaatteellisesti merkittäviä ja kaikkia verovelvollisia koskevia muutoksia vuotuisen verotusmenettelyyn. Valtiovarainvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa eduskunnassa oli esitetty korostunut huoli siitä, miten säännökset vaikuttavat verovelvollisten oikeusturvaan. Ne asettavat suuria haasteita verohallinnolle niin verovelvollisten kuin veronsaajan näkökulmasta. Uudistuksen toimeenpanon seuranta, myös laillisuusvalvonnan keinoin, tulee olemaan erityisen tärkeää.

Ratkaisuja

Ministeriö

Käsitys

Ministeriön velvollisuudesta antaa asiakirja

Valtiovarainministeriön virkamies ei ollut toimittanut kirjallisesti pyydettyä asiakirjaa sitä pyytäneelle eikä ollut antanut pyytäjälle julkisuuslaissa edellytettyä päätöstä kieltäytymisestäään.

Oikeuskansleri katsoi, että lain menettelysäännösten noudattamisella on oleellinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta, koska viranomaisen tekemä valituskelpoinen päätös on edellytys viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:n muutoksenhauille. Lisäksi tilanne, jossa kieltäytymisen johdosta ei tehdä kirjallista päätöstä eikä tiedon pyytäjä sitä osaa pyytää, sisältää riskin ratkaisusta, joka on lainvastainen tai epäasiallisesti perusteltu.

Kantelukirjoitukseen oheistettu kirjallinen asiakirjapyyntö osoitti, että tämä oli koskenut yksinomaan nk. autoveron laskentamallia eikä muita asiakirjoja ollut siinä pyydetty. Ministeriön lausunnosta ilmenee, että kirjallisen pyynnön ohella kantelija oli esittänyt suullisen pyynnön

kysymyksessä olevalle ministeriön vero-osaston virkamiehelle Helsingin Sanomissa ja Iltalehdessä 10.11.2001 olleiden lehtikirjoitusten perusteella koskien sitä materiaalia, jonka tämä oli esitellyt Autoalan toimitusjohtajapäivillä. Lupaus toimittaa asiakirjoja kantelijalle ja seminaarin osanottajille olisi lausunnosta päätellen koskenut kuitenkin yksinomaan autoverotuksen laskentamallia.

Mitä tulee ministeriön virkamiehen velvollisuuteen luovuttaa myös kantelijalle seminaarin osallistujille antamansa tiedot, joiden sisältöä ministeriö ei ollut yksilöinyt lausunnossaan, asia oli julkisuuslain näkökulmasta tulkinnanvarainen. Oikeuskansleri katsoi, että ottaen huomioon perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen ja julkisuuslain 17 §:n tasapuolista kohtelua edellyttävän vaatimuksen sekä sen, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen, olisi käsiteltävänä olleessa tilanteessa ollut paikallaan harkita seminaarissa esitettyjen, mahdollisesti kirjallisessa muodossa olleiden tietojen luovuttamista myös niitä pyytäneelle julkisuuslain 6 §:ää ja 9 §:n 2 momenttia noudattaen. Ministeriön lausunnosta ilmenevä viittaus julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohtaan koskien virkamiehen hallussa olevia keskeneräisiä asiakirjoja, ei oikeuskanslerin mielestä ollut riittävä peruste tietojen luovuttamatta jättämiseen olosuhteissa, joissa samat tiedot jo oli esitetty ulkopuoliselle taholle ministeriön aktiiviseen tiedottamiseen liittyen ja johon tilaisuuteen virkamies oli osallistunut esimiehen hiljaisella hyväksynnällä. Voitiin kyseenalaistaa se, olivatko muistiinpanot tässä vaiheessa enää virkamiehen omaan käyttöön laadittuja, vaikkakin virkamiehen esimiestaho olisikin ollut epätietoinen esityksen sisällöstä.

Julkisuuslain 5 luvun säännökset viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia huomioon ottaen, tallentamattomienkaan tietojen osalta ei oikeuskanslerin käytettävissä olleen selvityksen perusteella näyttänyt olleen oikeudellisia perusteita kohdella tietoja pyytäneitä yksityishenkilöä eri tavalla kuin Autoalan seminaariin osallistuneita.

Saadun selvityksen perusteella oli todettavissa, että kantelija oli suullisesti pyytänyt seminaarin asiakirjamateriaalia, mutta kirjallisesti esittänyt rajatumman pyynnön saada yksinomaan edellä mainitun laskelman. Kantelukirjoituksesta eikä hankitusta selvityksestä tosin ilmennyt missä järjestyksessä pyynnöt oli esitetty. Oikeuskansleri katsoi mahdolliseksi täysin sulkea pois sitä vaihtoehtoa, etteikö kirjallinen pyyntö olisi voitu tulkita koskeneen yksilöidysti autoveron lasken-

tamalla eikä kaiken kaikkiaan sitä tietoa, joka oli jaettu Autoalan toimitusjohtajien seminaarissa. Toisaalta, jos suullinen pyyntö oli esitetty sellaisissa olosuhteissa, ettei kirjallisen pyynnön voitaisi katsoa sitä kumonneen, pyynnön osalta olisi tullut menetellä julkisuuslain mukaisesti ilmoittamalla tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy ja antamalla tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi.

Oikeuskansleri saattoi käsityksensä asiakirjan antamisesta päättämistä koskevan, julkisuuslain mukaisen menettelyn noudattamisesta valtiovarainministeriön tietoon (347/1/02).

Verohallinto

Käsitys

Veroviraston asiakasrekisteri

Verovirastossa oli jäänyt päivittämättä verohallinnossa olevat rekisteritiedot. Veroasiamiehellä oli oikeus työtehtävissään olettaa, että verohallinnon tietokannassa olevat tiedot olivat oikeita. Veroasiamies oli perustanut tietonsa sellaisiin seikkoihin, jotka olivat olleet verohallinnon rekisterissä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on kiinnittänyt vastaisen varalle veroviraston huomiota rekisteritietojen virheettömyysedellytysten noudattamiseen (674/1/04).

Tullihallinto

Käsitykset

Tulliviranomaisen menettelystä valituksen käsittelyssä

Kantelussa oli moitittu ensi sijassa 17.12.2002 tehdyn autoverovalituksen käsittelyä tullipiirissä. Apulaisoikeuskansleri totesi tältä osin päätöksessään 1.6.2005, etteivät tulliviranomaiset olleet toimineet viivytyksetöntä käsittelyä koskevien säännösten vastaisesti.

Valituskirjelmä sisälsi autoverovalituksen lisäksi valituksen tullipiiriin asiakirjapyyntöä koskevaan päätökseen. Kun tätä valitusta ei ollut kantelun ratkaisupäivään 1.6.2005 mennessä toimitettu hallinto-oikeuteen, apulaisoikeuskansleri totesi, että tullipiiri ei ollut käsitellyt sanottua valitusta Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti ilman aiheutonta viivytystä (444/1/03).

Tullin toimittamien henkilöntarkastusten perusteista

Itäisen tullipiirin tarkastuksen yhteydessä otettiin tutkintaan viisi tapausta, joissa tarkastuspöytäkirjan mukaan asiakas oli ”riisutettu”. Perusteena oli saadun selvityksen mukaan epäily huumeiden salakuljetuksesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kyseinen toimenpide on mahdollinen tullilain 15 §:n nojalla jos on ”todennäköisiä syitä” epäillä lainkohdassa tarkoitettua rikosta. Apulaisoikeuskansleri korosti, että toimenpiteeseen ryhdyttäessä on kiinnitettävä huomiota toimenpiteen edellytyksenä olevan näyttökynnyksen ylittymiseen sekä siihen, että näytön arviointi tapahtuu oikeudellisesti hyväksyttävästi, perustellaan asianmukaisesti ja perusteet kirjataan jälkikäteiskontrollin mahdollistavalla tavalla.

Apulaisoikeuskanslerin esittämät käsitykset sisälsivät arvostelua tullipiirin virkamiesten toiminnasta. Hän katsoi kuitenkin kysymyksen olevan sen laatuista asioista, joiden asianmukaisesta hoitamisesta ensi sijassa tullipiiri kantaa vastuun. Tämän vuoksi hän saattoi päätöksessä esittämänsä Itäisen tullipiirin tietoon asianmukaisesti huomioon otettavaksi henkilökunnan koulutuksessa (4/50/03).

Autoveropäätöksen tiedoksiantamisesta ja perustelemisesta

Tulliviranomaisten menettelyä autoveron määräämisessä koskevan kantelun tutkinnassa ilmeni, että tullihallinnossa noudatetun käytännön mukaisesti autoveropäätös lähetettiin verovelvolliselle vasta sen jälkeen, kun hän oli maksanut päätöksestä ilmenevän autoveron. Perusteluja (tosiseikat) ei liitetty automaattisesti verovelvolliselle tiedoksiannettuun päätökseen, vaan hän joutui hankkimaan ne erikseen.

Apulaisoikeuskansleri saattoi vastaisen varalle tullipiirin tietoon käsityksensä oikeasta menettelystä autoveropäätöksen tiedoksiannossa ja autoveropäätöksen perustelujen ilmoittamisessa.

Kantelutapahtumien aikaan vuonna 2003 sovellettavaksi tulleen hallintomenettelylain 25 §:n mukaan päätös oli annettava tiedoksi asianosaiselle. Tästä velvoitteesta ei ollut autoveropäätösten osalta säädetty poikkeusta, jonka perusteella tiedoksianto olisi voitu jättää riippumaan joistakin verovelvollisen toimenpiteistä. Tällaista poikkeusta ei ole säädetty myöskään hallintolain vastaavasta säännöksestä (54 §). Lisäksi oli pidettävä selvänä, että hallintolain

54 §:n 1 momentissa oleva velvoite tiedoksiannon viivytyksettömästä toimittamisesta oli voimassa yleisenä oikeusperiaatteena jo ennen hallintolain voimaantuloa. Näin ollen tehty autoveropäätös oli viipymättä toimitettava autoveroilmoituksen tekijälle asianomaisten tiedoksiantoa koskevien säännösten mukaisesti kytkemättä tiedoksiantamiseen verojen maksamista.

Veroilmoituksen tekijän ilmoitukseensa liittämä näyttö, jonka hän katsoi vaikuttavan auton verotusarvoon, sisältyi käsitteeseen ”veroilmoitus”. Sikäli kuin päätöstä tehtäessä sanotun näytön sisältämistä tiedoista poikettiin, päätös tuli tältä osin perustella. Perustelut voitiin ottaa myös päätöksen liitteeksi, jolloin ne silti olivat lain kannalta päätöksen kiinteä osa. Siten päätöstä tiedoksiannettaessa oli annettava tiedoksi myös liitemuodossa olevat päätöksen perustelut.

Tullihallituksen tuli 30.12.2005 mennessä ilmoittaa mahdollisista toimenpiteistään autoverotusta koskevan ohjeistuksen muuttamisessa.

Tullihallitus ilmoitti 22.12.2005 päivätyllä kirjeellään, että se oli antanut autoverotuspäätöksen tiedoksiantomenettelyn muuttamisesta 24.11.2005 päivätyyn ohjeen, joka oli kirjeen liitteenä. Tullihallitus ilmoitti myös kiinnittäneensä tullipiirien huomiota autoverotuspäätöksen perustelemista koskevaan lainkohtaan ja samalla harkinneensa että autoverotuspäätöksen perustelemista koskevaa ohjeistusta ei ollut tarpeen muuttaa (811/1/03).

Toimialaa koskeva tarkastus

Virkamieslautakunta

Oikeuskansleri tutustui 13.5.2005 virkamieslautakuntaan. Tilaisuudessa käytiin läpi virkamieslautakunnan organisaatio ja tutustuttiin lautakunnan toimintaan. Lisäksi tilaisuudessa keskusteltiin muun muassa lautakunnan käsitteilyaikoihin vaikuttavista tekijöistä (8/51/05).

Opetusministeriön toimiala

Yleistä

Opetusministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (379/2003) säädetään opetusministeriön tehtävistä (1 §) sekä luetellaan opetusministeriön toimialan virastot, laitokset, toimielimet ja yhteisöt (2 §). Asetukseen ei kerrottu vuonna tullut muutoksia.

Opetusministeriön tehtäviä ja sen toimialaa tarkemmin säätelevään lainsäädäntöön tuli kertomusvuonna lukuisia muutoksia. Niillä ei ollut vaikutusta oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan suorittamisen kannalta.

Kertomusvuonna tuli oikeuskanslerinvirastossa vireille 24 kantelua, joiden (yksinomaan tai osaksi) kohteena oli opetusministeriö tai opetusviranomaisen. Ministeriön menettelystä oli kysymys kolmessa kantelussa.

Kertomusvuonna ratkaistuista (tutkituista) kanteluista 26 koski (yksinomaan tai osaksi) opetusministeriötä tai opetusviranomaista. Ministeriön menettelystä oli kysymys seitsemässä kantelussa, niistä kolme koski valtionapu- ja määrärahakysymyksiä. Opetusviranomaisten menettelystä oli kysymys 19 kantelussa, niistä 15 koski erilaisia oppilaitoksia. – Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet (2) on selostettu jäljempänä.

Ratkaisuja

Ministeriö

Käsitykset

Valtionosuuden myöntäminen orkesterille

Loiskis -lastenmusiikkiorkesterin taustayhdistyksen 8.2.2002 päivätyn hakemuksen mukaan orkesteri oli saanut perustamisvaiheisiinsa EAKR-rakennerahastotukea 15.9.2002 asti. Myös Jyväskylän kaupunki, Jyväskylän maalaiskunta ja Keski-Suomen Liitto olivat myöntäneet avustukset, joiden turvin toiminta oli voitu aloittaa. Orkesterin musikoiden työsuhteet olivat voimassa toistaiseksi 31.10.2002 asti. Kanteluratkaisussaan oikeuskansleri piti jossain määrin kysymyksenalaisena sitä, oliko vuonna 2000 perustettu lastenmusiikkitoiminnan taustayhteisö Loiskis ry ja sen organisoima Lastenmusiikkiorkesteri Loiskis jo vuoden 2002 alkupuolelle mennessä saavuttanut toiminnallisten ja taloudellisten edellytysten sekä henkilöstön pysyvyyden puolesta sellaista vakautta, että esitystoimintaa oli pidettävä teatteri- ja orkesterilain 2 §:n 2 kohdassa tarkoitettuihin tavoin vakinaisena.

Opetusministeriön päätöksellä 18.10.2002 Lastenmusiikkiorkesteri Loiskis oli hyväksytty teatteri- ja orkesterilain mukaiseen valtionosuuteen oikeutetuksi orkesteriksi ja orkesterin valtionosuuden perusteeksi oli vahvistettu nel-

jä henkilötyövuotta. Lastenmusiikkiorkesteri Loiskis oli hyväksytty valtionosuuden piiriin ja valtionosuus oli myönnetty suoraan orkesterin ensimmäisen hakemuksen perusteella, vaikka valtionosuuden hakijoissa oli eräitä sellaisia orkestereita, jotka oli hyväksytty valtionosuuden piiriin jo aikaisemmin, mutta joille ei ollut voitu valtionosuutta määrärahojen rajoissa myöntää. Opetusministeriön esittelijä oli liittänyt päätökseen erivän mielipiteensä. Opetusministeriön valtionosuuspäätös antoi aihetta arvosteluun hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Oikeuskansleri kiinnitti opetusministeriön huomiota valtionosuuden saamisen edellytykseksi teatteri- ja orkesterilain 2 §:n 2 kohdassa säädetyn esitystoiminnan vakinaisuusvaatimuksen oikeanlaiseen tulkintaan sekä orkestereiden valtionosuusasioiden käsittelyn asianmukaisuuteen ja niissä edellytettävään yhdenvertaisuuteen (1207/1/02).

Vastaaminen kansanedustajan kirjalliseen kysymykseen

Opetusministerin sijaisen vastaus kansanedustajan tekemään kirjalliseen kysymykseen (KK 592/2005) oli saapunut eduskuntaan eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 27 §:ssä säädetyn ja valtioneuvoston esittelijän oppaassa määritetyn määräajan umpeuduttua.

Määräaika koskevan säännöksen esitöistä oli pääteltävissä eduskunnan katsoneen, että valtiosääntöoikeudellisen kysymysinstituutin tulee olla elävä ja toimiva tapa ylläpitää yksittäisten kansanedustajien ja hallituksen edustajien välistä vuoropuhelua.

Oikeuskansleri kiinnitti opetusministeriön huomiota siihen, että ministeriön olisi tullut toimittaa vastaus eduskuntaan 21 päivän kuluessa siitä, kuin kysymys oli saapunut valtioneuvoston kansliaan. Käytettävissä olleen selvityksen perusteella ei kuitenkaan voitu päätellä syytä määräajan ylitykseen kesäloma-aikana (761/1/05).

Maa- ja metsätalousministeriön toimiala

Yleistä

Maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat maatalouden, maaseudun kehittämisen

ja metsätalouden lisäksi muun muassa kala-, riista- ja porotalous, elintarvikkeiden turvallisuus ja laatu, eläinten terveys ja hyvinvointi sekä maanmittaus. Maa- ja metsätalousministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1061/2003) 1 §:ssä on säädetty tarkemmin ministeriön tehtävistä ja asetuksen 2 §:ssä ministeriön toimialaan kuuluvista virastoista, laitoksista, yhtiöistä ja muista toimielimistä.

Vuonna 2005 ratkaistuista maa- ja metsätalousministeriön toimialaan (maa- ja metsätalousviranomainen tai ministeriö) kuuluvista kanteluista suurin osa kohdistui maanmittaustoimistojen ja ministeriön menettelyyn. Kanteluissa oli kysymys hyvin monenlaisista asioista, joista esimerkkinä voidaan mainita muun muassa ministeriön tukiohjeistuksen asianmukaisuudesta sekä ministeriön tilan elinkelpoisuudesta antamasta lausunnosta tehdyt kantelut. Ratkaistuista kanteluista ei noussut esiin mitään erityistä asiaa tai aihetta, joka olisi toistunut kanteluissa ja josta voisi tehdä yleisempiä toimialaa koskevia tai muitakaan johtopäätöksiä. Kysymys oli lähinnä viranomaisten ja virkamiesten menettelystä kantelijoita omakohtaisesti koskettaneissa yksittäisissä asioissa.

Ratkaistuista kanteluista neljä johti oikeuskanslerin toimenpiteisiin. Toimenpideratkaisuita kolme koski ministeriön menettelyä ja yksi maanmittaustoimiston menettelyä. Kaikissa ratkaisuissa oikeuskansleri kiinnitti viranomaisen huomion asiassa ilmi tulleeseen, minkä lisäksi yhdessä ratkaisussa oikeuskansleri saattoi viranomaisen tietoon myös kannanottonsa asiassa. Toimenpiteitä aiheuttaneet ratkaisut on selostettu tarkemmin jäljempänä kohdassa Ratkaisuja.

Oikeuskansleri antoi vuonna 2005 yhden oikeudellisen kannanoton maa- ja metsätalousministeriölle. Se koski vuodelta 2004 maksettavia tulvavahinkokorvauksia (Dnro 17/20/05). Kannanotto on selostettu kertomuksen jakson 2, Oikeuskansleri valtioneuvostossa, kohdassa Kirjalliset lausunnot ja esitykset.

Apulaisoikeuskansleri teki vuonna 2005 tarkastuskäynnit Satakunnan ja Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskuksiin (Dnrot 2/51/05 ja 16/51/05). Tarkastuskäynnit kohdistuivat muiden ohessa myös keskusten maaseutuosastoihin. Käyntejä koskevat selosteet ovat kertomuksessa kauppa- ja teollisuusministeriön toimialan kohdalla alakohdassa Toimialaa koskevat tarkastukset.

Ratkaisuja

Ministeriö

Käsitykset

Asetus maidon lisäviitemäärien ostorajoituksista

Kantelija oli pyytänyt tutkittavaksi, olivatko maa- ja metsätalousministeriön työvoima- ja elinkeinokeskuksille antamat ohjeet ja säädökset maitokiintiöiden ostorajoituksista ristiriidassa perustuslain kanssa, koska pienempi tuottaja ei voinut hankkia tilalleen sopivaa kiintiötä, ellei kiintiö täyttänyt 100 000 litran vähimmäismäärää.

Maa- ja metsätalousministeriö oli antanut asetuksen täysmaidon toimitusten viitemäärien siirtämisestä Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain (273/2003) 11 §:n valtuutussäännöksen perusteella. Ministeriön täysmaidon viitemäärien siirtämisestä annetun asetuksen (206/2004) 12 §:n 2 momentti edellytti tilan viitemäärän olevan lisäkiintiön oston jälkeen tietyn suuruinen.

Oikeuskansleri totesi, että lisäviitemääriä koskevat määräykset ovat tuotantokiintiöihin ja niiden sääntelyyn liittyviä, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön säädettäväksi. Sääntelyn luonteen vuoksi rakennepoliittiset ratkaisut eivät ole poissuljettuja joskin niihin tulee suhtautua pidättyvästi. Kenelläkään ei ole myöskään subjektiivista oikeutta maidontuotannon lisäviitemäärään ja tarjonnan niukkuudesta johtuen ostorajoitukset kohdistuvat kaikkiin tuottajiin. Ottaen huomioon asetuksessa säädetty mahdollisuus poiketa erityisistä syistä ostorajoituksesta, ministeriön ei ollut katsottava ylittäneen sille valtuutussäännöksen asetuksenantovaltaa.

Oikeuskansleri kuitenkin totesi, että jos hallinnolliset käytännöt ostorajoitusten soveltamisessa ovat olleet eri TE-keskuksissa erilaiset, nyttemmin kumottu asetus on voinut olla perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Tämän vuoksi oikeuskansleri kiinnitti huomiota vastaisen varalle perustuslain yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen ja sen huomioon ottamiseen maidon lisäviitemäärien hallinnollisissa käytännöissä (351/1/05).

Ahvenanmaan itsehallintolain kielimääräysten soveltaminen

Maa- ja metsätalousministeriön kala- ja riistaosasto oli Ahvenanmaan maakuntahallitukselle

lähettänyt suomenkielisiä sähköpostiviestejä, jotka liittyivät vuoden 2004 lohikalastuskiintiö-neuvotteluihin. Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan itsehallintoviranomaisten ja keskushallintoviranomaisten väliset kirjoitukset ja muut asiakirjat on laadittava ruotsin kielellä. Oikeuskansleri kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön kala- ja riistaosaston huomiota sen lainvastaiseen menettelyyn (827/1/04).

Muut kannanotot

Ministeriön antamat suositukset ja esittelijän vaihtaminen

Maa- ja metsätalousministeriössä oli valmisteltu suosituksia julkisuuslain soveltamisesta metsäkeskusten hallussa oleviin asiakirjoihin. Kesken valmistelun oli valmistelija vaihdettu muun muassa sillä perusteella, että jatkovalmistelussa otettaisiin paremmin huomioon eri osapuolten näkemykset. Jatkovalmistelun pohjalta annettiin suositus, jonka mukaan tietoja metsälain 10 §:ssä tarkoitetuista erityisen tärkeistä elinympäristöistä (metsälakikohteista) ei tulisi laillisen luovutusedellytyksen puuttuessa ja siis ilman luovuttamiseen velvoittavaa säännöstä antaa ilman erityistä perustetta.

Ministeriön huomiota kiinnitettiin siihen, että suositus jättää välillisenä valtion hallintoelimenä toimivan metsäkeskuksen harkintaan esimerkiksi sen, onko alueellisen ympäristökeskuksen sille viranomaisena kuuluvien tehtävien hoitaminen, johon se tarvitsisi tietoja metsälakikohteista, suosituksen tarkoittama erityinen peruste. Tällaista suositusta, jos sen soveltaminen johtaa – kuten oli tapahtunut – siihen, ettei tietoja anneta, on vaikea pitää hyvän hallinnon mukaisena.

Ministeriön tietoon saatettiin oikeuskanslerin kannanottona, että silloin kun kysymyksessä on tärkeä yleinen etu, kuten luottamuksen säilyttäminen hallintotoiminnan puolueettomuuteen, tulee oikeudellisesti kiistanalaisen hallintoasian valmistelussa tasapuolisesti harkita eri näkökoh- tia korostamatta perusteettomasti jonkun osapuolen näkemyksiä sen vuoksi, että saataisiin tämän hyväksyminen toimenpiteelle. Ottaen huomioon ministeriön esittämät perustelut ja jatkovalmistelusta vastanneen virkamiehen aikaisempi toiminta metsäkeskuksen palveluksessa olisi valmisteluvastuun siirtämistä tullut harkita tarkemmin. Ottaen niin ikään huomioon

valmistelun eri vaiheet, kuten ministeriön ja ympäristöministeriön yhteisen työryhmän sekä aikaisemman valmistelijan toisensisältöiset suositusluonnokset, voidaan asiaan katsoa liittyneen sellaisia piirteitä, joiden johdosta valmistelijan vaihtamiseen olisi yleisen edun vuoksi tullut suhtautua pidättyvästi (1055/1/03).

Ulkomailla sattuneen petoeläinvahingon korvaaminen

Ajokoira oli metsästyksen yhteydessä mennyt valtakunnanrajan ylitse toisen valtion alueelle, jossa sudet olivat sen tappaneet ja syöneet. Koiran omistajan korvaushakemus oli hylätty sillä perusteella, että vahingon sattuessa vieraan valtion alueella koiraa ei voitu katsoa käytetyn omistajan valvonnan alaisena metsästyksen.

Vastauksessaan oikeuskansleri totesi, että rajaseudulla riistaeläimet voivat liikkua valtakunnanrajan estämättä valtiosta toiseen. Metsästyksen yhteydessä ajokin voi harhautua toisen valtion alueelle. Myös petoeläimet liikkuvat rajan ylitse ja voivat aiheuttaa vahinkoja molemmin puolin rajaa. On sattumanvaraista, missä petoeläinvahingot sattuvat. Olosuhteet rajaseudulla ovat siten muun muassa näistä syistä jossain määrin toisenlaiset kuin kauempana sisämaassa.

Metsästyslaki ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus petoeläinvahinkojen korvaamisesta koskevat Suomessa tapahtuvaa metsästystä ja vahinkojen korvaamista.

Oikeuskansleri katsoi, että ilmeiseksi ei ollut käynyt, että vieraan valtion alueella tapahtuneiden koiravahinkojen korvaamista jättäminen olisi sillä lailla yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista, että puheena olevan valtioneuvoston asetuksen voitaisiin katsoa rajaseudun asukkaiden osalta rikkovan perustuslain 6 §:n 1 momentissa olevaa vaatimusta ihmisten yhdenvertaisuudesta. Ilmeiseksi ei ollut käynyt sekään, että asianomaiset viranomaiset olisivat asetusta soveltaessaan päätyneet – ottaen huomioon perustuslain 107 §:n säännöksen – virheelliseen lopputulokseen koiran korvaamista jättämisessä.

Kirjoituksen perusteella voidaan esittää kysymys, tulisiko rajaseudun muusta maasta poikkeavat olosuhteet ottaa jotenkin huomioon säädettäessä kotieläinvahinkojen korvaamista. Oikeuskansleri saattoi asian maa- ja metsätalousministeriön tietoon, jolle asian harkitseminen ensi sijassa kuuluu (691/1/05).

Maanmittaus

Käsitys

Virheellinen merkintä kiinteistöjärjestelmässä

Kantelijan ostama määräala oli lohkottu rekisteröidyssä lohkomistoimituksessa. Maanmittaustoimisto oli antamassaan selvityksessä todennut, että rekisteröidyn toimituksen kartalla kysymyksessä oleva alue oli virheellisesti merkitty kuulumaan erääseen toiseen kiinteistöön. Maanmittaustoimiston rekisteripäällikkö oli ilmoittanut, että hän oli määrännyt tehtäväksi kiinteistönmuodostamislain 277 §:n mukaisen kiinteistönmääritystoimituksen virheen oikaisemiseksi.

Oikeuskansleri totesi, että kysymyksessä oleva virhe oli tapahtunut toimituksen kartalla, joka ei yksinään todista kiinteistön ulottuvuutta. Tapahtuneen virheen teki kuitenkin vakavaksi se, että virhe oli omalta osaltaan omiaan vaarantamaan kiinteistöjärjestelmän selvyydelle ja luotettavuudelle asetettavat vaatimukset. Oikeuskansleri katsoi, ettei Pohjois-Savon maanmittaustoimisto ollut toimitusrekisterin pitäjänä noudattanut tarpeellista huolellisuutta ennen rekisteröinnin tekemistä kiinteistörekisteriin. Kun asiassa oli määrätty tehtäväksi kiinteistönmuodostamislain 277 §:n mukainen kiinteistönmääritystoimitus virheen oikaisemiseksi, ei tapaus antanut kokonaisuudessaan arvioiden aihetta muuhun kuin että oikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle Pohjois-Savon maanmittaustoimiston huomiota huolellisuuteen ennen toimituksen rekisteröimistä (1253/1/03).

Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala

Yleistä

Liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön mukaan tie- ja rautatieliikenne, siviili-ilmailu, vesiliikenne, liikenneväylät, satamat, lentopaikat, merentutkimus ja ilmakehän tutkimus, sääpalvelut, sähköinen viestintä, postitoiminta, lehdistön tukeminen ja viestintäpalvelujen tietoturvasuus.

Toimiala ei ole erityisen kanteluherkkä. Vuosittain käsitellään ainoastaan toista kymmenen kantelua, jotka kohdistuvat toimialalla toimiviin tahoihin. Tavallisimmat kantelun kohteet ovat Ajoneuvohallintokeskus, Tielaitos, Ilmailulaitos ja Merenkululaitos. Myös postin toiminnasta kannellaan ajoittain.

Ratkaisu

Viestintävirasto

Käsitys

Kirjelähetysten avaaminen ja säilytykseen ottaminen

Valtakunnansyyttäjänvirastolle osoitettu kirjattu kirjelähetys oli jätetty postiyrietykselle 25.2.2003. Asiassa saadun selvityksen mukaan postiyrietyksessä työskennellyt henkilö, joka oli sittemmin tuomittu menettelystään sakkorangaistukseen, oli muun ohella vetänyt kuoreen merkittyjen vastaanottaja- ja lähettäjä tietojen yli rastit, vaikka kirjelähetysten päälle ja lisäksi ns. kirjatun kirjeen settiin oli lähettäjän ja vastaanottajan tiedot kirjoitettu molemmat täysin oikein. Lähettäjän tiedot näkyivät kuoren päällä kertaalleen myös rastittamattomina.

Kirjelähetys oli 19.8.2003 toimitettu Viestintäviraston postipalveluiden varmennusyksikköön ns. perille saamattomana lähetyksenä. Osoitetietojen selvittämiseksi kirje avattiin varmennusyksikössä. Kun lähetyksen sisältä ei löytynyt kuoren päälle merkityistä osoitetiedoista poikkeavia tietoja, kirjettä ei palautettu postiyrietykselle sen eteenpäin lähettämiseksi vaan otettiin säilytykseen. Kantelijan tiedusteltua valtakunnansyyttäjänvirastosta puhelimitse asiansa etenemistä 6.2.2004 kävi ilmi, ettei kirjelähetys ollut saapunut perille.

Viestintävirasto perusteli menettelyään sillä, että Postilla on postipalvelulain mukaan velvollisuus selvittää postilähetysten vastaanottajan ja tarvittaessa lähettäjän osoitetiedot ja että varmennusyksikköön toimitetaan lähetykset vain sitä varten, että lähetykset avataan vastaanottaja- tai lähettäjä tietojen selvittämiseksi. Postin lähetyksen päälle tekemien merkintöjen perusteella on Viestintäviraston mukaan vaikuttanut selvältä, ettei lähetystä ole voitu toimittaa kummallekaan annetuilla osoitetiedoilla.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että vaikka osoitetietojen selvittäminen on kuulunut ensisijaisesti postiyrietyksen tehtäviin, ei postipalvelulain 32 b § ja 32 c § huomioon ottaen voida pitää asianmukaisena menettelynä sitä, että Viestintäviraston varmennuskäsittelijä ei voisi kyseenalaistaa postiyrietyksen lähetyksen päälle tekemiä merkintöjä taikka selvittää vastaanottajan tai lähettäjän tietoja. Tässä tapauksessa vastaanottaja oli vieläpä viranomainen, jonka yhteystiedot ovat helposti varmistettavissa. Viestintävirasto on tämän kantelun kohteena olevan

tapauksen selvittämisen yhteydessä ilmi tulleen epäkohdan korjaamiseksi sittemmin ohjeistanut varmennusyksikköä kiinnittämään erityistä huomiota sellaisiin lähetyksiin, joiden lähettäjä tai vastaanottaja on viranomainen ja vielä erikseen selvittämään viranomaisen osoitetiedot. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteekseen saattaa päätöksessä esittämänsä näkökohdat Viestintäviraston tietoon. Hän lähetti ratkaisunsa tiedoksi myös Suomen Posti Oyj:lle, jolle osoitetietojen selvittäminen ensisijaisesti kuuluu. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti yleisesti Viestintäviraston huomiota siihen, että asiakkaalle kirjeitä lähettävän käsittelijän tulee voida antaa asiakkaalle oikeaa, tapauskohtaista tietoa (241/1/04).

Ratahallintokeskus

Huomautus

Menettely raideliikenteen tarkastusmaksutoiminnassa

Valtiontalouden tarkastusvirasto oli suoritettuaan Ratahallintokeskuksen tilintarkastuksen vuodelta 2001 lähettänyt oikeuskanslerille tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten tarkastuskertomuksen. Siinä todettiin, että Ratahallintokeskuksen tarkastusmaksutoimistosta ei ollut tilitetty kaikkia käteisellä toimistoon vuosina 1996-2001 maksettuja tai tarkastajien tilitämiä tarkastusmaksuja. Tarkastuskertomuksen mukaan käteisenä perittyjen tarkastusmaksujen tilitys-, kirjanpito- ja valvontamenettelyn puutteet olivat mahdollistaneet väärinkäytöksen ja pitkittäneet sen ilmituloa.

Asiassa hankitun selvityksen mukaan ilmeni, että tarkastusmaksutoimintaan liittyneet puutteet olivat johtuneet osin Ratahallintokeskuksen johtoryhmän sekä lähinnä esimiesasemassa ja valvonnasta vastuussa olevien virkamiesten toiminnasta ja laiminlyönneistä sekä niiden yhteisvaikutuksesta. Tällaisia virkamiehiä olivat ylijohdaja, turvallisuusyksikön, jonka alainen tarkastusmaksutoimisto oli, kaksi päällikköä, tarkastusmaksutoiminnan päälliköksi otettu liikennetarkastaja ja talousyksikön päällikkö. Sen vuoksi ja koska syytekynnys ei näiden henkilöiden osalta ylittynyt ja osa virkamiehistä ei enää ollut Ratahallintokeskuksen palveluksessa, oikeuskansleri arvioidessaan menettelyä kokonaisuudessaan katsoi, ettei hänellä ollut asiassa aihetta muuhun kuin että hän vastaisen varal-

le huomautti Ratahallintokeskusta noudatetun hallintomenettelyn virheellisyydestä (7/21/02).

Kauppa- ja teollisuusministeriön toimiala

Yleistä

Kauppa- ja teollisuusministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (467/2003) säädetään kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävistä (1 §) sekä luetellaan kauppa- ja teollisuusministeriön toimialan virastot, laitokset, yhtiöt ja muut toimielimet (2 §). Jälkimmäistä pykälää muutettiin kertomusvuonna kahdesti; muun ohella kulluttajavalituslautakunta siirrettiin oikeusministeriön toimialalle.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tehtäviä ja sen toimialaa tarkemmin säätelevään lainsäädäntöön tuli kertomusvuonna lukuisia muutoksia. Niillä ei ollut vaikutusta oikeuskanslerin lailisuusvalvonnan suorittamisen kannalta.

Kertomusvuonna tuli oikeuskanslerinvirastossa vireille 11 kantelua, joiden (yksinomaan tai osaksi) kohteena oli kauppa- ja teollisuusministeriö tai kauppa- ja teollisuusviranomainen. Ministeriön menettelystä oli kysymys neljässä kantelussa.

Kertomusvuonna ratkaistuista tutkituista kanteluista 15 koski yksinomaan tai osaksi kauppa- ja teollisuusministeriötä tai kauppa- ja teollisuusviranomaista. Ministeriön menettelystä oli kysymys seitsemässä kantelussa, niistä kolme koski Fortum Oyj:n optiojärjestelmää. Kauppa- ja teollisuusviranomaisten menettelystä oli kysymys kahdeksassa kantelussa, niistä kuusi koski kuluttajaviranomaisia. – Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet (5) on selostettu jäljempänä.

Toimialaa koskevat tarkastukset (2) on selostettu jäljempänä.

Ratkaisuja

Ministeriö

Käsitys

Valitusosoituksen liittäminen päätökseen

Oikeuskanslerin päätöksessä 28.11.2003 (808/1/01) esittämän käsityksen mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö oli asianmukaisesti

ryhtynyt käsittelemään kantelijan valitusta Sähkö tarkastuskeskuksen 1.9.1992 tekemästä erivapauspäätöksestä. Päätöksen ministeriö antoi 21.3.2002 kantelijan kirjoitettua asiasta oikeuskanslerille. Kantelijan myöhemmin käsiteltävänä olleen kirjoituksen ja kauppa- ja teollisuusministeriön antaman lausunnon perusteella oli todettavissa, ettei kyseiseen päätökseen ollut liitetty valitusosoitusta.

Oikeuskansleri katsoi, että kauppa- ja teollisuusministeriön annettua uuden päätöksen 6.8.2002, johon oli liitetty valitusosoitus, kantelukirjoituksessa käsitelty menettelyvirhe oli korjaantunut. Tästä syystä oikeuskanslerilla ei ollut kauppa- ja teollisuusministeriön menettelyn suhteen aihetta muuhun toimenpiteeseen kuin, että hän kiinnitti vastaisen varalle ministeriön huomiota siihen, että sen valituskelpoisiin päätöksiin liitetään asianmukainen valitusosoitus (423/1/02).

Muut kannanotot

Valtionyhtiön ylimmän johdon kannustejärjestelmät

Kanteluasiaan antamassaan ratkaisussa oikeuskansleri ensinnäkin totesi, että Fortum Oyj on yksityisoikeudellinen osakeyhtiö, jonka toimihenkilöiden ja toimielinten menettelyn valvonta ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan. Yhtiön ylimmän johdon kannustinjärjestelmiä koskevista asioista on päätetty osakeyhtiölaissa säädetyin tavoin yhtiön hallituksessa tarvittaessa yhtiökokousten antamien valtuuksien nojalla. Osakeyhtiön hallituksen jäsenet edustavat tässä toimessaan kaikkia osakkeenomistajia osakeyhtiö lain vaatimusten mukaisesti.

Osakeyhtiön yhtiökokoukseen osakkeenomistajana olevaa valtiota edustamaan määrätyn virkamiehen tulee yhtiökokouksessa toimia saamiensa toimiohjeiden mukaisesti. Valtionyhtiöiden ylimmän johdon kannustinjärjestelmiä koskevista asioista on annettu yleisiä toimiohjeita muun muassa valtion omistajapolitiikkaa koskevissa periaatepäätöksissä ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanmäärittelyissä. Valtion omistajapolitiikkaa koskevissa periaatepäätöksissä on päätetty valtion yhtiöomistusta koskevista omistajapolitiittisista periaatteista ja yleisistä tavoitteista valtionyhtiöissä. Valtioneuvoston periaatepäätökset eivät ole oikeudellisesti sitovia ja ne koskevat vain valtion omaa hallintotoimintaa esimerkiksi niin, että menettelykäytännöt ja omistajapolitiittiset kannat ovat

valtionyhtiöitä hallinnoivissa eri ministeriöissä samansuuntaiset.

Myös valtionyhtiönä toimivan osakeyhtiön yhtiökokouksen päätösten täytäntöönpano on osakeyhtiö lain mukaisesti yhtiön omaan hallintoon kuuluva asia, johon viranomaisten ja virkamiesten virkatoimien lainmukaisuutta valvova oikeuskansleri ei voi puuttua (891/1/05).

Ministeriön hallintotoiminnan järjestäminen

Kanteluasiaa selvitellessä oli ilmennyt, että hankintalainsäädännön mukaisissa asioissa vireillepanijana markkinaoikeudessa on hankintalain 9 a §:n 1 momentissa tarkoitetuista tahoista yleensä se, jota asia koskee, käytännössä kilpaileva yrittäjä. Eräissä tapauksissa tällaista kilpailijaa ei ole. Lainkohdassa ministeriölle säädetyin vireillepano-oikeuden tarkoituksena on ollut täyttää velvoite, jonka mukaan Euroopan komissio voi vaatia Suomen valtiota ryhtymään toimenpiteisiin EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla, mikäli suomalainen hankintayksikkö on syyllistynyt virheelliseen menettelyyn (HE 69/1997 vp s. 22). Hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvat asiat ovat usein vaikeita ja tulkinnanvaraisia. Kauppa- ja teollisuusministeriön voimavarat hankinta-asioiden selvittämisessä ovat niukat. Ministeriö ei juurikaan esiinny hankintalain 9 a §:n 1 momentin nojalla vireillepanijana markkinaoikeudessa. Tämä saattaa yksittäistapauksissa johtaa siihen, että vireille jää panematta asioita, joilla voi olla yleisempää merkitystä ja joihin olisi paikallaan saada tuomioistuimen ratkaisu.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan kiinnittänyt kauppa- ja teollisuusministeriön huomiota siihen, että sen tulisi järjestää hallintotoimintansa tältä osin niin, ettei hankintalain 9 a §:n 1 momentin säännös ministeriöstä asian vireillepanijana jäisi kuolleeksi kirjaimeksi ainakaan silloin, kun ministeriö olisi ainoa varteen otettava vireillepanija (767/1/04).

Kuluttajavalituslautakunta

Käsitykset

Valituksen käsittely

Kuluttajavalituslautakunnan antaman selvityksen mukaan kantelijan valitus oli tullut vireille 11.4.2002. Lautakunnalta oli jäänyt huomaamatta valituksessa sivulla 57 esitetty vaatimus, joka

oli liittynyt säästöhenkivakuutuksiin. Valitus oli koskenut myös osakekaupan purkamista, mutta koska tämän asian tutkiminen ei kuulunut lautakunnan toimivaltaan, asian käsittely oli lopetettu. Kantelija oli tiedustellut asiaa lokakuussa 2002, jolloin oli havaittu, että henkivakuutusta koskeva valitus oli jäänyt huomaamatta. Kuluttajavalituslautakunta on selvittänyt, että ajalla 2.4.2002-20.4.2002 saapuneet valitukset on pääasiassa ratkaistu 24.9.2002-27.2.2003. Kantelijan asia oli ratkaistu 26.3.2003.

Oikeuskansleri totesi, että valitus oli ratkaistu noin vuodessa. Ratkaisuaika ei poikennut kuluttajavalituslautakunnan käytännöstä. Esitettyjen seikkojen perusteella ei voitu katsoa, että kantelijan asia olisi lain tarkoittamalla tavalla aiheettomasti viipynyt kuluttajavalituslautakunnassa. Oikeuskansleri katsoi, että asioiden hoito tulisi kuitenkin järjestää siten, että esitetyt vaatimukset tulevat huomioituksi ja käsitellyksi mahdollisimman nopeasti. Asia ei antanut aiheita muihin oikeuskanslerin toimenpiteisiin kuin että oikeuskansleri saattoi edellä mainitun käsityksensä vaatimusten huomioimisesta ja asioiden käsittelystä kuluttajavalituslautakunnan tietoon (666/1/03).

Huolellisuus kirjeen lähettämisessä

Kuluttajavalituslautakunta oli lähettänyt kantelijan osoitteeseen eräälle toiselle henkilölle osoitetun ja 20.12.2002 päivätyyn tavallisen kirjeen, jossa oli kantelijan kertoman mukaan ollut OP-jäsendebentuurilainan 1986 alkuperäisiä sopimuspapereita.

Kuluttajavalituslautakunta oli antamassaan selvityksessä todennut, että kysymyksessä oli ollut inhimillinen erehdys. Posti ei ollut havainnut virhettä, vaan oli kantanut kirjeen siihen merkittyyn osoitteeseen. Yleensä posti lautakunnan käsityksen mukaan palauttaa lähetykset, joissa saajan osoite on virheellinen. Lautakunta oli lisäksi todennut, että lautakunnan kirjeet lähetetään normaalisti tavallisena 2-luokan postina. Saantitodistusta käytetään yleensä silloin, jos joudutaan muistuttamaan esimerkiksi vastauspyynnöstä (vastausta ei ole tullut) tai lisäselvityspyynnöstä.

Oikeuskansleri katsoi tuolloin voimassa olleiden tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain 4 ja 8 §:n perusteella, että kuluttajavalituslautakunnan ei voitu katsoa menetelleen lainvastaisesti tai muutoin virheellisesti, kun se oli toimittanut kysymyksessä olevan kirjeen tavallisena kirjelähetyksenä.

Vaikka väärän osoitteen kirjoittaminen kirjekuoreen onkin johtunut kuluttajavalituslautakunnan selvityksen mukaan inhimillisestä virheestä, oikeuskansleri totesi, että kirjeiden lähettyksessä on noudatettava erityistä huolellisuutta silloin, kun kysymys on valittajille palautettavista asiakirjoista. Tällaiset palautettavat asiakirjat saattavat sisältää asiakirjoja ja tietoja, jotka eivät saa tulla ulkopuolisten tietoon. Oikeuskansleri kiinnitti kuluttajavalituslautakunnan huomiota huolellisuuteen kirjeitä lähetettäessä (666/1/03).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Satakunnan työvoima- ja elinkeinokeskus

Satakunnan TE-keskukseen 11.2.2005 tekemällään tutustumis- ja tarkastuskäynnillä apulaisoikeuskansleri perehtyi työvoima- ja elinkeinokeskuksen toimintaan ja rooliin. Samalla keskusteltiin eri osastojen päätöksentekomenetelystä, päätösten perustelemisesta ja uhkaaviksi koetuista tilanteista asiakaspalvelu- ja valvontatilanteissa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käynnillään huomiota erityisesti erilaisiin tukihakemuksiin annettujen päätösten perustelujen tärkeään merkitykseen hakijoiden oikeusturvan toteutumisen ja päätöksenteon jälkikäteisen kontrollin kanalta (2/51/05).

Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskus

Kainuun TE-keskukseen 9.8.2005 tekemällään tutustumis- ja tarkastuskäynnillään apulaisoikeuskansleri perehtyi työvoima- ja elinkeinokeskuksen toimintaan ja rooliin Kainuussa. Tilaisuudessa keskusteltiin eri osastojen päätöksentekomenetelystä, päätösten perustelemisesta ja ajankohtaisista uudistushankkeista.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käynnillään huomiota erityisesti erilaisiin tukihakemuksiin annettujen päätösten perustelujen tärkeään merkitykseen hakijoiden oikeusturvan toteutumisen ja päätöksenteon jälkikäteisen kontrollin kanalta.

Apulaisoikeuskansleri otti käynnin jälkeen omana aloitteena selvitettäväksi kauppa- ja teollisuusministeriön ohjeistuksen, joka liittyy kielteisten yritystukipäätösten salassapitoon (10/50/05) sekä TE-keskuksen menettelyn eräissä ESR-hankkeissa, johon alustavan selvityksen perusteella näytti liittyvän samanaikaisesti TE-keskuksen aikaisemmasta linjasta poikkeava-

va ratkaisu ja poikkeuksellinen esittelyjärjestys (8/50/05 ja 16/51/05).

Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala

Yleistä

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa kanteluasioissa on tavallisesti kysymys sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja etuuksien toteutumisesta ja niihin liittyvistä menettelyistä kunnallisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Näissä asioissa annettuja ratkaisuja on selostettu kohdassa kunnallis- ja muun itsehallinnon laillisuusvalvonta/sosiaali- ja terveyshallinto.

Sosiaalivakuutusta koskevat kantelut kohdistuvat pääosin sosiaalivakuutusta toimeenpaineiden laitosten menettelyyn. Kanteluista suuri osa on kertomusvuonnakin kohdistunut työkyvyttömyyseläkkeisiin sekä tapaturmavakuutuslain, kansaneläkelain ja sairausvakuutuslain mukaisiin etuuksiin sekä näihin etuuksiin liittyvien muutoksenhakuelinten päätöksiin. Näissä asioissa on usein kysymys siitä, että kantelija on tyytymätön etuusasian lopputulokseen. Oikeuskansleri ei valvontatoimissaan voi kuitenkaan puuttua vakuutuslaitosten ja muutoksenhakuelinten niiden harkinta- ja toimivallan puitteissa tekemiin ratkaisuihin.

Kansaneläkelaitoksen menettelyä hoitotukihakemuksen käsittelyä ja valituksen toimittamista muutoksenhakuelimelle koskevan määräajan noudattamisessa on selostettu kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjakson käsittelyn viivästymistä koskevien ratkaisujen yhteydessä.

Seuraavassa on selostettu oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja ja kannanotoja siltä osin kuin ne ovat suoraan kohdistuneet ministeriöön tai sen hallinnonalan viranomaiseen. Lisäksi kohdassa on selostettu toimialaa koskevia tarkastuksia. Lisäksi toimialan osalta on selostettu apulaisoikeuskanslerin omana aloitteenaan tutkittavaksi ottamia asioita, joita ei vielä kertomusvuonna voitu ratkaista.

Lausunnot ja esitykset

Luonnos asetukseksi henkivakuutusyhtiön laajennetusta toimintapääomasta ja valvontarajoista

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin kannanottoa, voidaanko henkiva-

kuutusyhtiön laajennetusta toimintapääomasta ja valvontarajoista antaa ministeriön luonnoksen mukainen asetus, kun otetaan huomioon perustuslain 80 §.

Oikeuskansleri on yhtynyt oikeusministeriön lausuntoon, jonka mukaan vakuutusyhtiölain 11 luvun 13 §:n 1 momentin valtuutuksen perusteella asetuksella voidaan antaa säännöksiä vakuutusyhtiön vakavaraisuuspääoman ja siihen liittyvien liiketaloudellisten seikkojen laskentakaavoista. Sanamuodoltaan valtuutus on kuitenkin antanut pitemmälle meneviä mahdollisuuksia säätää vakavaraisuuteen liittyvistä teki- jöistä. Asetus ei kuitenkaan saa sisältää sellaisia rajoituksia, jotka menevät pidemmälle kuin valtuutuksessa asetetut reunaehdot.

Oikeuskansleri on katsonut, että huolimatta asetusluonnoksen teknisyydestä ja sen soveltajien suppeasta määrästä, kysymys on vakuutusyhtiötoiminnan olennaisesta ydinalueesta. Perustuslakivaliokunta on kuultuaan asiantuntijoita valtuutussäännöksestä todennut, että saadun selvityksen mukaan ministeriön asetuksella oli tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä vain vakuutusyhtiön vakavaraisuuspääoman ja siihen liittyvien liiketaloudellisten seikkojen laskentakaavoista. Tällä perusteella oikeuskansleri on katsonut, että valtuutussäännös koskisi ainoastaan laskennallistekniseksi katsottava seikkoja, vaikka säännös sen täsmentämisenkin jälkeen on sanamuodoltaan väljempi ja jättää tilaa tul- kinnalle.

Oikeuskansleri on päätenyt kannanotossaan siihen, että kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausuma sekä asetuksen merkitys vakuutusyhtiötoiminnassa, laajennettua toimintapääomaa ja valvontarajoja koskevia säännöksiä ei voi säätää ministeriön asetuksella (36/20/05).

Eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannusindeksiin

Eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannusindeksiin annetun lain (660/1966) 2 §:n säännöksen sananmuodosta samoin kuin sen esitöistä oli pääteltävissä, että minkä tahansa, siis myös uusien elatusapujen korotus on sidottu siihen yleiseen kaikkia elatusapuja koskevaan indeksilain 2 §:n 1 momentista ilmenevään perusvaatimukseen, että elinkustannusindeksi on noussut 5 prosenttia edellisestä korottamisajankohdasta. Tästä syystä oikeuskanslerilla ei ollut oikeudellisia perusteita puuttua sosiaali- ja terveysministeriön kyseisen lain nojalla antamiin aikaisempiin asetuksiin tai päätöksiin.

Vaikka ei ollut aihetta epäillä, että sosiaali- ja terveysministeriö olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin, niin koko korottamissäännös oli oikeuskanslerin mielestä jäänyt maan taloudellisessa kehityksessä tapahtuneet muutokset huomioon ottaen sillä tavoin ajastaan jälkeen, että se ei kaikilta osin vastannut enää säännöksen alkuperäistä tarkoitusta. Kun inflaatio on pysynyt poikkeuksellisen matalana jo vuosia, ei kyseinen 1960-luvun puolivälissä toiseen todellisuuteen säädetty laki toiminut riittävällä hienosäädöllä. Oikeuskanslerin mukaan kyse oli säännöstä koskevasta yleisestä ongelmasta, eli tämä koski muitakin kuin uusien elatusapujen korotuksia, eikä niinkään indeksilain tulkintaongelmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön elatus-turvatyöryhmä oli kiinnittänyt asiaan huomiota jo vuonna 1995.

Oikeuskansleri pyysi ministeriötä ilmoittamaan vuoden 2006 loppuun mennessä mihin toimenpiteisiin se on asian suhteen nähnyt aiheelliseksi ryhtyä. Seloste oikeuskanslerin esityksestä kokonaisuudessaan on jaksossa 7 sivulla 174 (352/1/05).

Päiväkotien turvallisuus

Apulaisoikeuskansleri otti julkisuudessa kerrottujen päiväkotien karkaamistapausten vuoksi uudelleen omana aloitteenaan tarkasteltavakseen päiväkotien turvallisuuteen liittyvät kysymykset. Hän pyysi sosiaali- ja terveysministeriölle 10.6.2005 osoittamassaan kirjeessä ministeriötä antamaan riittävään selvitykseen perustuvan lausuntonsa siitä, a) mitä ministeriön apulaisoikeuskanslerille 18.12.2002 antaman vastauksen jälkeen on päiväkotien turvallisuuden tehostamiseksi tehty, b) seurataanko ja millä tavalla systemaattisesti päiväkotien turvallisuustilannetta ja millä tavalla vaaratilanteista raportoidaan; onko nykyinen eri päivähoidon muotojen valvonnan järjestelmä ministeriön mielestä riittävä turvaamaan mm. yhdenmukaisen käytännön turvallisuuteen liittyvissä asioissa, c) onko ministeriön aikaisemmassa vastauksessa esiin tuotu ”informaatio-ohjauksen” kautta tapahtuva päiväkotien turvallisuuden ohjeistus riittävää, d) onko ministeriön arvion mukaan tarvetta lainsäädännöllisiin muutoksiin esim. säännöksin, jotka koskisivat päiväkodeissa olevien lasten turvallisuuden kannalta ongelmallisten tilanteiden ennaltaehkäisyä ja raportointia niistä. Asian tutkinta oli kertomusvuonna vielä kesken (5/50/05).

Sosiaaliasiamiesjärjestelmä

Apulaisoikeuskansleri osoitti 7.12.2005 sosiaali- ja terveysministeriölle sosiaaliasiamiesjärjestelmää koskevan selvitys- ja lausuntopyyntö. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hänen sosiaali- ja terveystoimeen kohdistamallaan tarkastuksillaan on yhtenä teemana viime vuosina ollut sosiaali- ja myös potilasasiamiesjärjestelmän toimivuus, erityisesti se, onko asiamiesjärjestelmässä riippumattomuutta ja puolueettomuutta vaarantavia/uhkaavia rakenteellisia tekijöitä. Apulaisoikeuskansleri viittasi julkisuudessa olleeseen tietoon, jonka mukaan erään kaupungin sosiaaliasiamiehenä toimii sosiaalitoimen talouspäällikkö. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tällainen asetelma oli omiaan herättämään kysymyksen sosiaaliasiamiehen toiminnan uskottavuudesta. Hän pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan edellä mainitun asian tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan oman lausuntonsa asiasta sekä ministeriötä myös ilmoittamaan, onko asiamiesten riippumattomuuteen ja tosiasiallisiin toimimismahdollisuuksiin mahdollisesti liittyviä ongelmia laajemminkin ministeriön tiedossa. Lausuntopyyntö määrääaika ei ollut kertomusvuonna vielä päättynyt (13/50/05).

Ratkaisuja

Ministeriö

Käsitys

Partisaani-iskujen korvaaminen

Kantelija oli arvostellut Valtiokonttorin mielestään puutteellista tulkintaa ns. partisaanikorvauslain mukaisissa korvausasioissa. Samalla hän arvosteli peruspalveluministerin menettelyä kirjeeseensä vastaamisessa.

Käytettävissä olleen aineiston perusteella asiassa ei ollut perusteita epäillä lainvastaista menettelyä tai sellaista, johon oikeuskanslerilla olisi ollut valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n perusteella perusteita puuttua. Kirjeeseen vastaamisen osalta oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota siihen, ettei kantelijalle ollut annettu tiedoksi Valtiokonttorin kirjettä, jossa korvausasiaa koskevaa lainsäädäntöä ja käsittelyä oli selvitetty. Asiasta lähemmin sivulla 53 (847/1/05).

Muut kannanotot

Kunnan maksusitoumusasiakkaiden lääke- ja hoitotarvikeostojen kilpailuttaminen

Seloste oikeuskanslerin lausunnosta on kokonaisuudessaan jaksossa 7, s. 176 (698/1/01).

Viranomaisen neuvontavelvollisuus

Vakuutuksenottajan ja työeläkevakuutusyhdistiön välillä oli syntynyt kiista siitä, kuuluivatko tietyt tuntemattomia eläketapahtumia varten tehdyt varaukset TEL-vakuutuksen päättyessä eläkelaitokselle vai tulisiko ne palauttaa vakuutuksenottajalle.

Vakuutuksenottaja oli tiedustellut asiaa sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosastolta kirjeellä 4.10.1994, johon vakuutusosasto oli vastannut 23.6.1997. Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi, että koska tiedustelu koski ministeriön vahvistamien laskuperusteiden tulkintaa eikä vaatinut laajoja selvityksiä, ei tiedustelun käsittelyyn ja vastaamiseen kulunut aikaa voinut kokonaan perustella vakuutusosaston selvityksessä mainituilla tuolloin ajankohtaisilla ja sinänsä tärkeillä tehtävillä. Käsittely oli vienyt niin paljon aikaa, että vastaamisen voidaan katsoa viivästyneen.

Vakuutuksenottaja oli uusissa, kanteluina pitämässään kirjoituksissaan 18.6.2003 alkaen pyytänyt valituskelpoista päätöstä asiassa, jota ministeriö ei katsonut voivansa antaa, koska se ei enää tuolloin vastannut vakuutusvalvonnasta. Ratkaisussa on katsottu, että tämä seikka olisi selvyiden vuoksi ollut aiheellista mainita vakuutusosaston vastauksissa 7.11.2003 ja 16.1.2004.

Ratkaisussa on lisäksi arvioitu vakuutusosaston käsityksiä vakuutusosaston harkintavallan laajuudesta laskuperusteiden vahvistamisessa ja vakuutusvalvonnan keinoista laskuperusteita virheellisesti tulkittaessa (1226/1/04).

Sosiaalivakuutus

Käsitys

Muutoksenhakulautakuntien jäsenten riippumattomuus

Kantelija arvosteli esiintyvien taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmien eläkekassaneläkejaostoon ja hallitukseen kuuluvien henkilöiden toimimista

jäsenenä eläkelautakunnassa. Kirjoituksen mukaan eläkelautakunnassa toimivat varsinaisina jäseninä henkilöt, jotka molemmat olivat olleet eläkekassan eläkejaostossa tekemässä 5.9.2003 kantelijaa koskevaa kielteistä päätöstä. Lisäksi kaksi eläkekassan hallituksen varsinaista jäsentä toimii eläkelautakunnassa varsinaisena jäsenenä ja varajäsenenä. Eläkelautakunnan varajäsen oli ollut Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunnan varsinainen jäsen lautakunnan käsitellessä kantelijan Kansaneläkelaitoksen päätöksestä tekemää valitusta. Kantelijan mukaan eläkekassan elimiin kuuluvia henkilöitä toimii jäseninä myös tarkastuslautakunnassa. Kirjoituksen mukaan eläkekassan valtuuskunnan jäsen oli osallistunut hänen asiansa käsittelyyn eläkelautakunnassa.

Oikeuskansleri katsoi, että toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien jäsenten määräämisessä ja työelämän osapuolten asemassa ansioturvan muutoksenhakuasteissa on lähtökohteisesti kysymys lainsäädännöllä järjestettävistä asioista eli yhteiskunnallisesta päätöksenteosta, johon oikeuskanslerilla ei laillisuusvalvojana ole sellaisenaan perusteita puuttua. Eläkelautakunnan menettelyn osalta asian todettiin olevan viireillä vakuutusosoikeudessa.

Siltä osin kuin sosiaali- ja terveysministeriö oli antamassaan lausunnossa muun muassa katsonut, että kaikkien muutoksenhakuasteiden jäsenet toimivat tuomarin tehtävissä ja heitä koskevat hallintolainkäytön jäävyysäännöt ja että jos muutoksenhakuasteen tuomari on osallistunut saman asian käsittelyyn alemmassa asteessa, hän ei osallistu päätöksentekoon, oikeuskansleri totesi seuraavan.

Esteellisyyystapauksia voidaan sinänsä pyrkiä välttämään ja ehkäisemään ennalta kiinnittämällä etukäteen huomiota kulloiseenkin kokoonpanoon. Eläkelautakunnassa ja muissa toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnissa toimivien puolueettomuutta ja riippumattomuutta tulee kuitenkin arvioida myös laajemmasta näkökulmasta kuin yksittäisiä mahdollisia esteellisyyystapauksia koskevana. Mahdolliset esteellisyytilanteet saattavat johtaa siihen, että lautakunnissa on ryhdyttävä erityisjärjestelyihin esteettömän kokoonpanon turvaamiseksi. Tämän tyyppisten järjestelyjen tarvetta voidaan jo sellaisenaan pitää lautakuntien riippumattomuuteen liittyvänä rakenteellisena ongelmana. Se, että eläkelaitoksen toimihenkilö tai hallintoelimiin kuuluva toimii jäsenenä vaikka toisenkin eläkejärjestelmän lautakunnassa tai se että henkilö toimii samanaikaisesti jäsenenä tai varajäsenenä useassa eri

lautakunnassa, saattaa myös vaarantaa toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää kohtaan tunnettua luottamusta. Nämä ovat osittain eri kysymyksiä kuin pelkästään se, onko muutoksenhakuelimen jäsenenä toimivaa pidettävä hallintolainkäyttölain ja oikeudenkäymiskaaren mukaisesti yksittäistapauksessa esteellisenä. Oikeuskansleri viittasi myös eduskunnan oikeusasiamiehen toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien puolueettomuudesta 6.11.2002 antamaan ratkaisuun.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ei ollut lausunnossaan kiinnittänyt toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän jäsenen riippumattomuutta koskeviin edellä todettuihin näkökohtiin riittävästi huomiota. Hän saattoi toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien jäsenten riippumattomuutta koskevat näkemyksensä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon huomioon otettavaksi lautakuntien jäseniä esitettäessä (101/1/04).

Toimialaa koskeva tarkastus

Uudenmaan työsuojelupiiri

Oikeuskansleri teki 14.11.2005 tutustumiskäynnin Uudenmaan työsuojelupiiriin. Tilaisuudessa tutustuttiin muun muassa työsuojelupiirin organisaatioon, käytiin läpi piirin painopistealueita viranomaisaloitteisessa valvonnassa sekä kuultiin piirin näkemyksiä työn kuormittavuuteen, henkiseen rasittavuuteen ja työilmapiiriin liittyvistä kysymyksistä erityisesti julkisen sektorin osalta (27/51/05).

Työministeriön toimiala

Yleistä

Työministeriön toimialalla suurimman osan kanteluasioista muodostavat työvoimahallintoa koskevat asiat. Näissä asioissa tulevat usein arvioitaviksi hyvän hallinnon vaatimukset, esimerkiksi hakemusten käsittelyajat ja perustelujen riittävyys. Työvoimahallintoa koskevissa asioissa on usein kysymys myös kantelijoiden tyytymättömyydestä siihen, että asiassa on evätty työttömyyden aikainen etuus. Oikeuskansleri ei valvontatoimissaan voi kuitenkaan yleensä puuttua viranomaisten ja muutoksenhakuelinten niiden harkinta- ja toimivallan puitteissa tekemiin rat-

kaisuihin. Eräässä kertomusvuonna ratkaistussa asiassa on ollut kysymys työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen valvonnan riittävydestä.

Seuraavassa on selostettu oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja ja kannanottoja siltä osin kuin ne ovat suoraan kohdistuneet ministeriöön tai sen hallinnonalan viranomaisiin. Lisäksi kohdassa on selostettu toimialaa koskevia tarkastuksia.

Ratkaisuja

Ministeriö

Muut kannanotot

Virkamiesten tasapuolinen kohtelu palkkausasiassa

Kantelukirjoituksen mukaan työvoimatoimistossa oli maksettu samasta työstä palkkaa toiselle virkamiehelle palkkausluokan A 16 ja toiselle A 13 mukaan. Tämä johtui siitä, että työhallinnon järjestelyvaraneuvotteluissa olivat kuoppakorotukset säännönmukaisesti ohjautuneet ammattiliittoon kuuluville. Kirjoituksessa pyydettiin tutkimaan, oliko virkamiehen pakko kuulua ammattiliittoon, jotta hänen palkkaansa voitiin korottaa, ja olivatko viranomaiset käyttäneet harkintavaltaansa oikein.

Asiassa saadun selvityksen mukaan se, että kuoppakorotukset olivat pääasiallisesti tulleet ammattiliittoihin kuuluville virkamiehille, johtui siitä, että lakiin perustuvan sopimusjärjestelmän mukaan korotuksista oli neuvoteltu ja sovittu valtion edustajien ja asianomaisten liittojen välillä. Neuvottelujärjestelmä ei sellaisenaan ottanut huomioon järjestäytymättömiä virkamiehiä. Tällaisten virkamiesten mahdollisuudet saada kuoppakorotuksia olivat siten olennaisesti heikommat kuin järjestäytyneillä virkamiehillä.

Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi, että työvoimatoimistossa oli samalla kertaa sekä järjestäytyneitä että järjestäytymättömiä virkamiehiä, joilla oli samat pätevyysvaatimukset ja samantyyppiset työtehtävät. Kun samanlaisesta työstä oli maksettu erilaista palkkaa kuoppakorotusten johdosta, voitiin perustellusti asettaa kysymyksenalaiseksi, miten virkamiesten tasapuolinen kohtelu ja yhdenvertaisuus oli käytännössä toteutunut, ellei korotusten kohdentamisessa ollut muuta perustetta kuin kuuluminen ammattiliittoon.

Noudatettu menettely oli ollut omiaan heikentämään viranomaisen velvollisuutta noudattaa virkamieslaissa edellytettyä tasapuolisuutta virkamiesten kohtelussa. Tähän velvollisuuteen on virkaehtosopimuksen soveltamisalalla katsottu kuuluvan myös erilaisten harkinnanvaraisten etuuksien jakaminen (mm. kuoppakorotukset). Perustuslaissa (vastaavasti aiemmin hallitusmuodossa) säädetyn yhdenvertaisuuden on katsottu edellyttävän, että etuuksia jaettaessa kuulumista ammattiliittoon ei saa pitää perusteena.

Viranomaistoimintaa arvioidessaan oikeuskansleri katsoi, että sopimusjärjestelmä ja liittojen vahva asema olivat tosiasiallisesti rajoittaneet työministeriön harkintavaltaa. Asiassa ei ollut tullut esille sellaista, johon laillisuusvalvonnan kannalta olisi ollut perusteita puuttua.

Toisaalta oikeuskansleri totesi, että työministeriön hallinnonalalla on 1.6.2005 lukien siirrytty uuteen palkkausjärjestelmään. Vanhan järjestelmän mukaiset kuoppakorotusneuvottelut ovat jääneet pois. Uusi palkkausjärjestelmä perustuu tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisen suorituksen arviointiin. Sen avulla on mahdollista ainakin osaksi oikaista palkkauksessa olleita vääristymiä. Tämä antanee työhallinnolle myös paremmat mahdollisuudet selviytyä niistä viranomaiselle kuuluvista velvoitteista, joihin sisältyy tavoite toteuttaa oikeudenmukainen palkkaus virkamiesten kesken siitä riippumatta, ovatko nämä järjestäytyneitä tai järjestäytymättömiä. Oikeuskansleri saattoi lausumansa työministeriön tietoon (1064/1/04).

Siviilipalveluksesta tiedottaminen

Kantelijan mukaan työministeriö ei huolehtinut riittävän hyvin eräistä sille siviilipalveluslaisia määrätyistä tehtävistä.

Puolustusvoimat järjestää kutsunnat ja toimittaa kutsunanalaisille ns. kutsunapakettin, joka sisältää varusmiespalveluksen suorittamista koskevaa kirjallista aineistoa. Aineistossa on maininta myös siviilipalvelusmahdollisuudesta ja kutsunnassa voi esittää sitä koskevia tiedusteluja.

Ratkaisussaan oikeuskansleri piti ilmeisenä, että puolustusvoimien järjestämässä kutsunatilaisuudessa on päähuomio asevelvollisuuslain mukaisen palvelusvelvollisuuden täyttämiseen liittyvien seikojen selvittämisessä. Tällöin siviilipalvelusta koskevien näkökohtien selvittäminen ja sen järjestäminen tilaisuudessa saattaa jäädä

vähemmälle huomiolle. Etukäteistutustumista varten lähetettävän aineiston sisältö tähtää varusmiespalvelusta koskevien seikkojen selvittämiseen. Siviilipalveluksesta kiinnostuneen kutsunanalaiselta osalta tämän voidaan katsoa merkitsevän sitä, että hänen on oma-aloitteisesti hankittava tietoa siviilipalveluksen sisällöstä.

Lähtien siitä, että siviilipalvelus on vaihtoehtoinen ja varusmiespalvelukseen rinnastettava palvelusmuoto, joka täyttää perustuslaissa säädetyn maanpuolustusvelvollisuuden, ratkaisussa on todettu, että nykyistä kutsunanalaiselle suunnattua tiedottamista saatetaan siviilipalveluksen osalta pitää yksipuolisena ja niukakkona.

Tätä asiantilaa ei ratkaisun mukaan voida pitää puolustusvoimien vikana. Se, miten siviilipalveluksesta tiedottamista voitaisiin mahdollisesti kehittää, kuuluu työministeriölle, joka siviilipalveluslain 4 §:n 1 momentin mukaan johtaa ja valvoo siviilipalvelusta. Ministeriön apuna siviilipalveluksen kehittämisessä ja seurannassa on siviilipalvelusasetuksen 1 §:ssä tarkoitettu siviilipalvelusasiain neuvottelukunta.

Oikeuskansleri saattoi edellä esitetyn työministeriölle tiedoksi lähettämällä sille jäljennöksen ratkaisusta (900/1/04).

Kirjeeseen vastaaminen

Kirjoituksessa oli kanneltu siitä, että työministeri ei ollut vastannut kantelijan kirjeeseen asiasta, joka kuului ministerin työnkuvaan. Kantelija ei ollut saanut vastausta myöskään ministerille lähettämäänsä samaa asiaa koskevaan toiseen kirjeeseen.

Oikeuskansleri kiinnitti työministeriön huomiota hyvän hallinnon vaatimuksista kirjeisiin vastaamisesta. Asiasta lähemmin, katso sivu 52 (221/1/05).

Työvoimapalvelut

Käsitykset

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen toteuttamisen valvonta

Työvoima- ja elinkeinokeskus oli ostanut yliopiston erilliseltä yksiköltä työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena järjestetyn kansalais- ja kehitysyhteistyökoulutuksen. Koulutuspalvelujen

tuottaja oli käyttänyt koulutuksen toteuttamisessa alihankkijana rekisteröityä yhdistystä, jolla ei kantelukirjoituksen mukaan ollut taloudellisia edellytyksiä toteuttaa koulutusta asianmukaisesti. Saadun selvityksen mukaan kyseisen työvoimakoulutuksen taso oli kurssilla yleisesti arvioitu heikoksi, eivätkä koulutuksen tavoitteet kaikilta osin toteutuneet.

Apulaisoikeuskansleri piti saadun selvityksen ja koulutusta koskevien säännösten perusteella selvänä, että yliopiston yksikkö on vastannut koulutuksen toteutuksen valvonnasta suhteessa työvoimaviranomaisiin yhdistyksen kanssa tehdystä yhteistyösopimuksesta huolimatta. Valvonta ei tässä tapauksessa ilmeisesti ole ollut riittävää. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yliopiston huomiota vastaisen varalle siihen, että sen tulee huolehtia myymänsä työvoimakoulutuksen toteutuksen valvonnasta, vaikka se olisi käyttänyt koulutuksen toteuttamisessa alihankkijaa (990/1/03).

Virheellinen merkintä tietojärjestelmässä

Kantelija oli asioinut työvoimaneuvojan kanssa, jolloin työvoimaneuvoja oli merkinnyt kantelijan asiakaskorttiin ja työvoimatoimiston asiakaspalvelun tietojärjestelmään eri päivämäärän työhakemuksen uusimisen määräajaksi. Tästä johtuen tietojärjestelmään merkityn päivämäärän jälkeen annetussa työvoimapolitiisessa lausunnossa oli katsottu, ettei kantelijalla ollut oikeutta työttömyysturvaetuuteen, koska hänen työhakemuksensa ei ollut voimassa. Kun tietojärjestelmään tullut virhe oli tullut työvoimatoimiston tietoon, virhe oli korjattu ja työvoimatoimisto oli antanut lausunnon, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ollut työvoimapolitiista estettä. Työvoimaneuvojan mukaan kysymyksessä oli hänen kohdallaan tahaton näppäilyvirhe.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että virkamiehen on valtion virkamieslain 14 §:n mukaan suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti. Virkatehtävissä on noudatettava tehtävien edellyttämää huolellisuutta. Erityistä huolellisuutta on noudatettava silloin, kun virkatoimella on vaikutusta henkilön etuihin tai muutoin henkilön oikeuksiin. Tässä sanottu koskee myös tietojärjestelmiin tehtäviä merkintöjä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tapahtuneen virheen teki vakavaksi se, että virheestä oli kantelijalle ollut omiaan aiheutumaan mer-

kittävää vahinkoa. Toisaalta virhe luonteeltaan oli sellainen, ettei sen syntyminen sellaisenaan välttämättä ilmentänyt kovin suurta huolimattomuutta. Nämä ja selvityksessä esitetyt seikat huomioon ottaen tapaus ei antanut kokonaisuudessaan arvioiden aihetta muuhun kuin että apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle työvoimaneuvojan huomiota huolellisuuden virkatehtäviä suoritettaessa (1357/1/04).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Vähemmistövaltuutettu

Oikeuskansleri tutustui vähemmistövaltuutetun toimistoon 29.11.2005. Toimiston edustajat selvittivät muun muassa romanien tilannetta vähemmistövaltuutetun asiakkaana erityisesti asumiseen liittyvissä asioissa sekä yhteistyötä somaliyhteisön kanssa.

Turvapaikka-asioiden nopeutettu menettely koettiin oikeusturvan kannalta erityisen ongelmalliseksi. Toimiston edustajien mukaan turvapaikkakuulusteluja saatettiin siirtää liian helposti poliisin toimitettavaksi eikä oikeus oikeusavun saamiseen ja avustajan käyttämiseen toteutunut käytännössä (26/51/05).

Syrjintälautakunta

Apulaisoikeuskansleri tutustui 8.12.2005 työministeriön yhteydessä itsenäisenä elimenä toimivaan syrjintälautakuntaan. Tilaisuudessa esiteltiin muun muassa lautakunnan organisaatio ja keskusteltiin sen toiminnan käynnistämisestä ja toiminnasta yleensä. Lautakunta on aloittanut toimintansa vuonna 2004 yhdenvertaisuuslain (21/2004) tultua voimaan. Työministeriön yhteydessä toimiva lautakunta valvoo yhdenvertaisuuslain mukaan yhdessä vähemmistövaltuutetun kanssa etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kieltä muutoin kuin työsuhteessa ja julkisoikeudellisissa palvelussuhteissa. Lautakunnan voi tässä tehtävässään vahvistaa osapuolten välisen sovinnon tai kieltää lain 6 tai 8 §:n vastaisen menettelyn. Lisäksi lautakunta voi viranomaisen tai yhdistyksen pyynnöstä antaa etnistä syrjintää koskevassa asiassa lausunnon yhdenvertaisuuslain soveltamisesta. Lautakunta on käsitellyt noin 50 juttua ensimmäisen toimintavuotensa aikana (30/51/05).

Ympäristöministeriön toimiala

Yleistä

Puhtaasti ympäristöministeriöön ja sen toimialaan kohdistuvat kantelut ovat melko harvinaisia. Ministeriön toimialaa koskevissa kanteluissa oli useimmiten kysymys Suomen ympäristökeskuksen, alueellisten ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen menettelystä. Kantelun tekijänä yksittäisten kansalaisten lisäksi on muun muassa ollut Suomen luonnonsuojeluliitto ry tai jokin luonnonsuojeluyhdistys. Kanteluissa on arvosteltu usein ympäristöviranomaisten hallinnollista menettelyä ympäristöasioiden hoidossa.

Oikeuskansleri ilmoitti kertomusvuonna käsityksensä ministeriölle maastoliikennelain muutoksen valmistelun huolehtimisesta ja siitä ettei muutoksen antaminen viivästy voimavarojen vähäisyyden johdosta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvosteli ympäristölupaviraston kirjajärjestelmää, koska se ei toiminut riittävällä tarkkuudella.

Osa kanteluista koski pääsääntöisesti kuntien ympäristöasioiden arvostelua, joissa myös arvostelun kohteena saattoi olla ministeriö. Kysymyksessä on ollut esimerkiksi ympäristölupaehtoien noudattamisen valvonta.

Ratkaisuja

Ministeriö

Käsitykset

Perusoikeuksien turvaaminen ja maastoliikennelain muutoksen valmistelu

Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n kantelun mukaan maastoliikennelain 4 §:n 1 momentin perusteella voidaan maanomistajan luvalla perustaa ns. moottorikelkkailu-uria. Tämä on antanut mahdollisuuden – vastoin lain tarkoitusta – perustaa kelkkailuväyliä tällaisina urina naapureita kuulematta ja ympäristövaikutuksia selvittämättä. Mahdollisuutta on käytetty runsaasti hyväksi muun muassa ympäristöviranomaisten tuella. Liitto oli tehnyt vuosina 2001, 2002 ja 2004 ympäristöministeriölle aloitteita maastoliikennelain uudistamiseksi. Kantelussa oli myös viitattu siihen ratkaisuun, jonka eduskunnan apulaisoikeusasiamies oli 15.11.2002 antanut Pirkanmaan luonnonsuojelupiiri ry:n kanteluun.

Tuossa ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies oli mm. todennut, että osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sääntelyn puuttumisen ohella puutteena on myös se, että moottorikelkkailu-urien perustamisesta ei tehdä valituskelpoista päätöstä. Ratkaisussa on viitattu perustuslain 20 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa ympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon, ja perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä vallitsevan tilanteen muuttaminen edellyttäisi lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, minkä vuoksi hän oli saattanut esittämänsä näkökohdat ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön tietoon.

Oikeuskansleri totesi vastauksessaan, että ympäristöministeriössä oli ryhdytty toimenpiteisiin, jotka tähtäävät maastoliikennelain muuttamista koskevan hallituksen esityksen antamiseen. Ministeriön selvitykseen kuuluvista toimenpiteistä on voinut saada sen kivan, että asiassa olisi kenties voitu edetä ripeämminkin. Selvityksestä ei kuitenkaan ole ilmennyt aiheutta epäillä, että valmistelusta ministeriössä vastaavat virkamiehet olisivat viivytelleet asiassa tai menelleet muutoinkaan virkavelvollisuutensa vastaisesti.

Viitaten apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa esitettyyn lausumaan oikeuskansleri lisäksi lausui, että moottorikelkkailu-urien perustamisesta haittaa kärsivien oikeusturva on jäänyt toteutumatta ja oikeudellisesti arveluttava tilanne on pitkittynyt ja voimistunut uusien hankkeiden johdosta. Hallituksen esityksen, jolla tilanne on tarkoitus korjata, antaminen tulee myöhentymään selvästi siitä, mitä ympäristöministeriö on selvityksessään esittänyt.

Näillä perusteilla oikeuskansleri piti aiheellisena, minkä hän saattoi käsityksensä ympäristöministeriön tietoon, että ministeriö tukee esityksen valmistelua ja tarvittaessa huolehtii siitä, ettei sen antaminen viivästy ainakaan voimavarojen vähäisyydestä johtuen, jos valmistelu saattaa vielä osoittautua ennakoitua monitahoisemmaksi ja työläemmäksi (1211/1/04).

Ympäristöministeriön menettely kieliasianssa

Kielilaista (423/2003) ja hyvän hallinnon periaatteista seuraa, että viranomaisille osoitetuihin asiallisiin kirjoituksiin ja kyselyihin tulee vastata asiakkaan käyttämällä kansalliskielellä. Vastauksen sisältö riippuu osaltaan asian laadus-

ta. Koska kantelijat olivat kääntyneet ympäristöviranomaisten puoleen ruotsinkielisellä kirjeellä tapahtuma-ajankohtana vireillä olleessa hallintoasiassa, joka oli ympäristöministeriön valmisteltavana, ministeriön olisi oma-aloitteisesti tullut huolehtia siitä, että kantelijoille lähetetty vastaus olisi ollut ruotsiksi laadittuna.

Kun ympäristöministeriö heti, saatuaan tietää oikeuskanslerille toimitetusta kantelusta, oli lähettänyt kantelijoille tapahtunutta erehdystä koskevan selityksensä ja käännöksen ruotsiksi siitä ilmoituksesta ja vastineesta, jotka kantelijat alunperin olivat vastaanottaneet suomeksi, kantelu ei johtanut muihin toimenpiteisiin kuin, että oikeuskansleri ilmoitti ympäristöministeriölle käsityksensä kanteluun sovellettavista lainkohdista (402/1/04).

Muu kannanotto

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Ympäristöministeriöstä tiedusteltiin menettelystä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden inventoinniksi. Muistiossaan oikeuskansleri esitti seuraavaa.

Valtioneuvosto on 30.11.2000 antanut – julkipanon jälkeen – päätöksen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 22 §:ssä tarkoitetuista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Päätökseen liittyy valitusosoitus.

Valtioneuvoston päätöksen 4.4 kohta koskee kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja, joista säädetään mainitun pykälän 2 momentin 2 kohdassa. Erityistavoitteina, jotka ovat alueiden käyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua koskevia velvoitteita, esitetään, että alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuri- ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Tähän lausumaan liittyy alaviite, jossa todetaan, että näillä tarkoitetaan kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevia viranomaisten laatimia valtakunnallisia inventointeja, jotka perustuvat riittävän laaja-alaiseen valmisteluun. Tällainen inventointi on muun muassa Rakennettu kulttuuriympäristö, valtakunnallisesti arvokkaat kulttuurihistorialliset ympäristöt (Museoviraston rakennushistorian osaston julkaisu 16, 1993). Maakuntakaavoituksessa on osoitettava valtakunnallisesti merkittävät maisema- ja kulttuuriperintöalueet ja -kohteet.

Tavoitteiden oikeusvaikutuksia koskee päätöksen jakso 6. Siinä todetaan, että sen jälkeen kun ne on otettu huomioon maakuntakaavoituksessa ne tulee ottaa huomioon kuntien kaavoituksessa maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta MRL 32 §:n mukaisesti.

Rakennettua kulttuuriympäristöä koskevaa inventointia ollaan parhaillaan tarkistamassa. Ympäristöministeriön esittelijä on 16.3.2005 kirjeessään tiedustellut, millaisella menettelyllä ajan tasalle saatettu inventointi saatetaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitamaksi inventoinniksi. Esittelijä on suullisesti 31.3.2005 ilmoittanut, että oli syntynyt keskustelua siitä, olisiko ympäristöministeriön päätös riittävä.

Esittelijän huomiota voitaneen kiinnittää seuraaviin näkökohtiin.

Rakennettua kulttuuriympäristöä koskeva inventointi sisälsi ympäristöministeriön ja Museoviraston puheenvuoron rakennetun kulttuuriympäristön suojelun, hoidon ja kehittämisen puolesta. Kannanotto sisälsi lähes 1 800 valtakunnallisesti merkittävää kulttuurihistoriallista ympäristöä, joko erilaisia aluekokonaisuuksia tai suppeampia rakennushistoriallista arvoa omaavia kohteita ympäristöineen.

Kun otetaan huomioon, että

- vuoden 1993 inventointi sisältyy osana valtioneuvoston tekemään päätökseen valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista,

- valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päättää valtioneuvoston yleisistunto (MRL 22 §:n 1 mom., perustuslain 67 §:n 1 mom., valtioneuvostolain 12 §:n 1 mom. ja valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 13 kohta) ja

- valtuutusta päättää asiasta ympäristöministeriön päätöksellä ei ole,

on oikeuskanslerin näkemyksen mukaan pädyttävä siihen, että tarkistetusta inventoinnistakin on päätettävä valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos asiasta päätettäisiin ympäristöministeriön päätöksellä, se merkitsisi päätösvallan jakaantumista niin, että yleisistunnossa päätettäisiin siitä, että inventointi otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina ja inventointi tulee ottaa huomioon maakuntakaavoituksessa ja siihen kytkeytyvän oikeusvaikutuksen johdosta myös yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa, mutta inventoinnin sisällöstä päättäisi ministeriö. Käytännössä se tarkoittaisi alkuperäisen valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan päätöksen muuttamista alemmanasteisella päätöksellä ilman asianmukaista valtuutta (15/20/05).

Ympäristölupavirastot**Käsitys***Asiakirjojen kirjaaminen*

Ympäristölupavirastossa käytössä ollut ATK-pohjainen asianhallintajärjestelmä ei hyväksynyt muiden kuin virastossa vireillä oleviin asioihin liittyvien asiakirjojen kirjaamista. Kantelussa esiintulleet asiat kirjattiin virastossa manuaalisesti. Kysymyksessä olevaa asiakirjaa ei ollut kuitenkaan kirjattu.

Viraston johtaja ei ollut selvityksessään esittänyt perustetta asiakirjan kirjaamatta jättämiseen. Hän oli kiistänyt asiakirjan saapuneen virastoon. Selvityksistä kuitenkin ilmeni, että asiakirja oli virastoon jätetty ja siihen vastattu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on ratkaisusaan katsonut, että viraston kirjaamisjärjestelmä ei ollut toiminut riittävällä tarkkuudella ja kiinnittänyt viraston ja sen johtajan huomiota tarkoituksenmukaisen asianhallintajärjestelmän käyttämiseen virastossa sekä hyvän hallinnon periaatteisiin (480/1/05).

5 Kunnallis- ja muun itsehallinnon laillisuusvalvonta

Yleistä

Kunnallishallintoon liittyvistä kanteluista toimenpiteisiin johtaneissa asioissa on ollut muun muassa kysymys kuntalain 28 §:n mukaisen kunnan asukkaalle kuuluvan aloitusoikeuden aiheuttamien mahdollisten toimenpiteiden ilmoittamisen laiminlyönnistä aloitteen tekijälle, salassapidettävien tietojen julkistamisesta, asiakirjojen lunastusmaksujen kohtuullisuudesta, kunnan oikeudesta ryhtyä päätöksen täytäntöönpanoon riippumatta sen lainvoimaisuudesta, kunnanjohtajan ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan osallistumisesta yrityksen tarjoamalle ulkomaanmatkalle, muutoksenhakuun liittyvän neuvonnan laiminlyönnistä ja sähköpostiliikenteessä ilmenevästä liian pitkästä toimintakatkoksesta. Ehdotonta rajanvetoa sen suhteen, kuuluuko asia yleiseen kunnallishallintoon vai oliko se tarkoituksenmukaista esitellä johonkin kunnallishallinnon osa-alueeseen kuuluvana, ei kuitenkaan aina voida tehdä.

Sosiaalihuoltoa koskevissa kanteluasioissa oli usein kysymys sosiaalihuollon palveluiden ja etuuksien toteutumisesta ja niihin liittyvistä menettelyistä. Terveys- ja huollon osalta arvioitiin muun muassa päihtyneiden potilaiden saamaa hoitoa ja kohtelua sairaalan ja terveyskeskuksen yhteispäivystyksessä. Maaliskuussa 2005 voimaan tullut hoidon tarpeen arviointia ja hoitoon pääsyn määräaikoja koskeva uudistus (hoitotakuu) ei ainakaan vielä kertomusvuonna näyttänyt merkittävästi lisäävän kanteluita.

Apulaisoikeuskansleri otti kertomusvuonna kunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvinä omina aloitteinaan tutkittaviksi päiväkotien turvallisuuteen liittyvät kysymykset (5/50/05) sekä sosiaaliamiesjärjestelmän toimivuuteen liittyvät kysymykset (13/50/05). Aloitteita on selostettu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaa koskevassa kohdassa.

Apulaisoikeuskansleri teki kertomusvuonna tarkastuskäynnin Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen.

Kuntien ympäristöhallintoon liittyvät kantelut painottuivat maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön mukaisiin menettelyihin. Kantelut liittyivät muun muassa kuntien kaavoitukseen, rakennusvalvontaviranomaisten menettelyyn, katujen kunnossapitoon, kunnan tiemestarin neuvontavelvollisuuteen ja kunnalliseen jätehuoltosuunnitteluun. Osa kanteluista saattoi koskea sekä kunnan ympäristölautakunnan menettelyä että toisaalta myös ympäristöministeriön toimintaa.

Opetushallinnon ja -viranomaisten alaan kuuluvaa oikeuskanslerin ratkaisutoimintaa on selostettu opetusministeriön toimialaa koskevassa kohdassa s. 104. Kunnalliseen opetushallinnon alaan kuuluvissa kertomusvuonna ratkaistuissa asioissa on ollut kysymys muun muassa ammatillisen oppilaitoksen virkaan ottamista ja viran kelpoisuusehtojen määrittämistä sekä koulutusviraston menettelyistä lukion opiskelijalle tapahtuneen vahingon korvaamista ja neuvontaa koskevassa asiassa. Apulaisoikeuskansleri antoi kertomusvuonna ratkaisunsa huostaanotettujen lasten perusopetusta koskevassa asiassa. Kyseistä omina aloitteena tutkittavaksi otettua asiaa on selostettu kohdassa 7. Apulaisoikeuskansleri tutustui kertomusvuonna Vantaan kaupungin opetustoimeen.

Apulaisoikeuskansleri teki kertomusvuonna tutustumiskäynnin Vantaan kaupungin ympäristökeskukseen.

Kirkollishallinnon alaan kuuluvia kanteluita tuli kertomusvuonna vireille kolme (yhdeksän vuonna 2004). Vuoden aikana ratkaistiin kaksi tämän alan kantelua. Niissä oli kysymys evankelisluterilaisen kirkon toimielinten menettelyistä, eivätkä ne johtaneet toimenpiteisiin.

Kertomusvuonna käsiteltiin myös Ahvenanmaan maakuntahallintoon liittyneitä kanteluita. Maakuntahallintoon liittyneitä, muita kuin maakuntahallituksen menettelyä koskevia ratkaisuja on selostettu asianomaisen hallinnonalan, esimerkiksi poliisitoimen laillisuusvalvonnan kohdalla.

Oikeuskansleri antoi kertomusvuonna yhden maakuntahallitusta koskevan toimenpideratkaisun (1264/1/04). Hän otti myös kantaa oikeuskanslerin toimivaltaan Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvan siirretyn säädösvallan osalta. Viimeksi mainittu tapaus (886/1/02) on selostettu perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevassa jaksossa.

Kunnallishallinto

Yleishallinto

Huomautukset

Kunnan ilmoitusvelvollisuus

Kantelijan tekemä kuntalain 28 §:n mukainen aloite oli saapunut kuntaan 8.2.2002. Saadun selvityksen mukaan aloite oli lähetetty valmisteltavaksi tekniselle lautakunnalle sekä sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Kunta ei ollut lähettänyt kantelijalle ilmoitusta siitä, mihin toimenpiteisiin aloitteen johdosta oli ryhdytty.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että edellä mainitusta kuntalainsäädännöstä ja sitä koskevasta hallituksen esityksestä käy ilmi, että aloitteen tekijälle on aina ilmoitettava toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta on ryhdytty. Ilmoitus on tehtävä kohtuullisessa ajassa. Ilmoituksen tekeminen ei edellytä sitä, että aloite tulisi ensin käsitellä loppuun, vaan tarkoitus on nimenomaisesti ilmoittaa niistä toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta on ryhdytty. Hyvän hallinnon mukaista olisi myös ilmoittaa arvio siitä kuinka kauan aloitteen käsittely vie aikaa. Edellä mainituilla perusteilla apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti kunnanhallitusta ilmoituksen lähettämättä jättämisestä (355/1/03).

Kunnanhallituksen ilmoittamisvelvollisuus

Kunnan antaman selvityksen mukaan kunnalle oli tullut kirje, jossa erään kadun varrelle muuttaneet uudet lapsiperheet olivat ilmoittaneet tutustuneensa entisten kadun asukkaiden tekemään aloitteeseen nopeusrajoituksen alentamiseksi 30 km/h:een ja ilmoittaneet yhtyvänsä siihen. Kirje oli merkitty kunnanhallituksen kokouksessa tiedoksi. Kirje ei ollut kunnan mukaan sisältänyt uutta ehdotusta ja koska alueella oli jo 30 km:n nopeusrajoitus, ei kunnassa oltu nähty tarpeelliseksi käsitellä kirjettä erillisenä päätettävänä

asiana. Kunta oli todennut, että ilmoitus- ja tiedoksiantoasioista ei annettu otteita ellei niitä erikseen pyydetä.

Apulaisoikeuskansleri viittasi kuntalain 28 §:n 1 momenttiin ja sitä koskevaan hallituksen esitykseen (HE 192/1994 vp) ja totesi niistä käyvän ilmi, että aloitteen tekijälle on aina ilmoitettava toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta on ryhdytty. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että erityisen tärkeää tällainen aloitteen tekijän informointi on silloin, kun asia merkitään vain kunnanhallituksessa tiedoksi eikä se aiheuta muita toimenpiteitä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei kunnanhallitus ollut menetellyt kuntalain 28 §:n 1 momentin mukaisesti, kun se ei ollut lähettänyt em. kirjeen johdosta ilmoitusta niistä toimenpiteistä, johon aloitteen johdosta oli ryhdytty. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri huomautti kunnanhallitusta ilmoituksen lähettämättä jättämisestä (343/1/03).

Käsitykset

Va. kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan osallistuminen yksityisen yrityksen tarjoamalle ulkomaanmatkalle

Saksalainen energia-alan yritys oli osoittanut kaupunginhallituksen puheenjohtajalle kutsun tulla tutustumiskäynnille yrityksen päätoimipaikkaan Saksaan. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja va. kaupunginjohtaja osallistuivat kutsun mukaisesti yrityksen kustantamalle kaksipäiväiselle matkalle Müncheniin toukokuussa 2003. Matkan aikana he selvityksen mukaan kuuluivat mm. yhtiön esittelyn sekä yhtiön näkemyksiä yhteistyömahdollisuuksista ja energia-alan kehityksestä Euroopassa. Saadun selvityksen valossa matkalla saatu informaatio keskittyi ensimmäiseen matkapäivään noin neljän tunnin ajalle.

Matkan jälkeen julkisuudessa oli herätetty keskustelua kaupungin enimmäkseen omistaman energiayhtiön osakkeiden mahdollisesta myynnistä saksalaisyhtiölle. Entuudestaan saksalaisyhtiö omisti selvityksen mukaan 64 % naapurikaupungin nimeä kantaneesta energiayhtiöstä.

Asiassa tuli arvioida, oliko matkalle osallistuneiden, merkittävää vaikutusvaltaa kaupungin päätöksenteossa omaavien virkamiehen ja luottamusmiehen menettelyä pidettävä oikeudellisesti asianmukaisena. Arvioinnissa oli syytä kiinnittää huomiota siihenkin, miltä matkalle

osallistuminen näytti ulospäin mainittujen valankäyttäjien toiminnan puolueettomuuden ja uskottavuuden kannalta erityisesti kun tiedossa oli kyseisen yhtiön kiinnostus olla keskeisenä toimijana suomalaisilla sähkömarkkinoilla ja tämän vuoksi oli perusteita otaksunnalle, että kaupunki voi vastaisuudessa joutua tekemään kyseistä yhtiötä koskevia päätöksiä.

Tapahtuma-aikaan voimassa ollut kuntalain 44 a § asetti apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan vaatimuksen, että kunnallisen viranhaltijan tuli välttää menettelyä, joka saattoi asettaa hänen riippumattomuutensa vaaraan. Nykyisin kunnan virkamiehiä koskee kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:ssä säädetty velvoite, jonka mukaan hän ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain 40 luvussa. Nämä kunnallisesta viranhaltijasta annetut säännökset eivät koske luottamusmiehiä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että luottamusmiesasemassa olevaltakin julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvä puolueettomuusvaatimus edellyttää kuitenkin harkintaa ulkopuolisen kestityksen vastaanottamiselle, ja myös häntä koskevat rikoslain virkarikossäännökset.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei kantelun kohteena olevaa matkaa ohjelman ja saadun selvityksen mukaan voitu pitää rikoslain 40 luvun 3 §:n tarkoittamana lahjana tai muuna etuna. Vaikka matkan ei katsottukaan heikentäneen luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen rikoslain tarkoittamalla tavalla, oli kaupunginhallituksen puheenjohtajan ja va. kaupunginjohtajan menettelyä kuitenkin tässä tapauksessa pidettävä sellaisena, että se on voinut vaarantaa kaupunkilaisten luottamusta mainittujen päätöksentekijöiden puolueettomuuteen ainakin siinä tapauksessa, että kaupungin ja mainitun yhtiön välille tulisi neuvottelutilanne. Merkille pantavaa oli sekin, että yhtiön kutsu oli osoitettu nimetylle henkilölle, joka sittemmin itse valitsi kaupungin toisen edustajan. Kutsun osoittaminen nimetylle kaupunginhallituksen puheenjohtajalle viittasi siihen, että yhtiöllä oli intressiä saada nimenomaisesti hänet vieraakseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että julkisten tehtävien hoidossa on tärkeää, että luottamus toiminnan puolueettomuuteen säilyy. Perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännös sisältää mm. vaatimuksen siitä, että julkisen tehtävän hoitamiseen eivät vaikuta siihen kuulumattomat vieraat vaikuttimet. Oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu sekin, että

julkisia tehtäviä hoitavien toiminta näyttää myös ulospäin uskottavasti sellaiselta, että sitä eivät uhkaa mainitunlaiset vieraat vaikuttimet.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella asiassa ei apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan ollut ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella kaupunginhallituksen puheenjohtajan tai va. kaupunginjohtajan voisi katsoa menettelleen minkään nimenomaisen oikeussäännöksen vastaisesti osallistuessaan kyseiselle matkalle. Voidaan kuitenkin perustellusti esittää kysymys, olisiko kunnallisella puolella syytä harkita vastaavanlaisten matkustusperiaatteiden soveltamista kuin valtiovarainministeriön laatimassa ohjeessa valtion virkamiehiltä edellytetään. Tältä pohjalta hän esitti seuraavanlaisia näkökohtia.

Kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden on syytä suhtautua harkitun pidättyväisesti yksityisten yritysten tarjoamiin etuuksiin erityisesti, jos heillä asemansa puolesta saattaa olla merkittäväkin tosiasiallista vaikutusvaltaa tehtäessä myöhemmin etuuksia tarjonnutta yritystä koskevia päätöksiä ja hankintoja. Mikäli ulkomaanmatka katsotaan virkatehtävien hoidon vuoksi tarpeelliseksi, olisi perusteltua, että kunta pääsääntöisesti antaisi itse valitsemalleen viranhaltijalle matkamääräyksen ja huolehtisi matkan aiheuttamista kustannuksista. Kutsun lähettäminen nimetylle henkilölle saattaa joskus antaa viitteitä siitä, että yritys haluaa tarjota matkan nimenomaan tietyille vaikutusvaltaiselle henkilölle ja pyrkiä näin tuomaan virkatoiminnalle vieraita ja epäasiallisia vaikutteita päätöksentekoon.

Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessä esittämänsä näkökohdat kaupunginhallituksen sekä matkalle osallistuneiden henkilöiden tietoon. Jäljennös päätöksestä lähetettiin tiedoksi myös Suomen Kuntaliitolle siinä tarkoituksessa, että se voi halutessaan ottaa huomioon ratkaisussa esitetyjä näkökohtia omassa asiantuntijaohjauksessaan.

Suomen Kuntaliitto on 27.10.2005 tiedottanut, että se on valmistellut kunnille suosituksen (Yleiskirje 21/80/2005) seikoista, jotka on otettava huomioon harkittaessa ulkopuolisten tahojen kunnan henkilöstölle ja luottamushenkilöille tarjoamien lahjojen, matkojen ja muiden etuuksien vastaanottamista (707/1/03).

Kiinteistöviraston menettely torimyyntiasiaassa

Tilapäistä myyntitoimintaa sai harjoittaa kaupungin toreilla niin sanotuilla maalaispaikoilla

sellainen yksityishenkilö, joka oman taloutensa voimin joko viljelee tai valmistaa myytäväksi tuotavan tuotteen. Kiinteistöviraston antaman selvityksen mukaan kotipaikkakunnasta riippumatta toriluvan hakijalta edellytetään selvitys myyntiin tarjoamiensa tuotteiden alkuperästä harjoitettaessa tilapäistä myyntitoimintaa. Ulkopaikkakuntalaisen on toimitettava tuotteen alkuperästä viranomaisen antama todistus. Kiinteistövirasto totesi selvityksessään seuraavaa: ”Oikeudellisesti kysymyksessä oleva todistus on luonteeltaan kotikunnan viranomaisen antama vapaamuotoinen suositus, lausunto, jossa todetaan hakijan kotipaikkakunnan ohella hänen harjoittamansa toiminnan laatu ja tunnettavuus.” Edelleen selvityksessä todetaan, että ”viranomaisiksi on hyväksytty mikä tahansa asianomaisen kunnan viranomaisen, kuten muun muassa poliisi, kunnan elinkeinoviranomaiset sekä maa- ja metsätalousviranomaiset”.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kiinteistövirastolla on oikeus vaatia selvitys toriluvan hakijalta hänen myyntiin tarjoamiensa tuotteiden alkuperästä. Niin sanotut maalaispaikat edellyttävät, että hakija itse tai oman taloutensa voimin joko viljelee tai valmistaa myytäväksi tuotettavan tuotteen. Tämä on voitava myös todistaa. Kiinteistöviraston menettely asiassa oli kuitenkin omiaan saattamaan ulkopaikkakuntalaiset eri arvoiseen asemaan, koska heidän on lähetettävä vaadittu viranomaisen todistus tuotteiden alkuperästä, kun taas paikkakuntalaiset voivat esitellä tuotteitaan luvan hakemisen yhteydessä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kiinteistöviraston vaatimukselle, jonka mukaan tuotteen alkuperästä on toimitettava viranomaisen antama todistus, ei löydy lainsäädännöllistä pohjaa. Kiinteistövirasto ei ollut muutoinkaan kyennyt perustelemaan vaatimuksen oikeudellista perustaa. Asiaa arvioitaessa oli otettava huomioon myös se, että viranomaiset voivat antaa todistuksia vain toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Kiinteistövirasto ei ollut itsekään selvityksessään kyennyt yksilöimään, minkä viranomaisen tehtäviin kyseisenlaisen ”todistuksen” antaminen kuuluisi.

Näin ollen apulaisoikeuskansleri katsoi, että kaupungin ei tule asettaa oikeudellisesti perustetonta vaatimusta torimyyntille. Ulkopaikkakuntalaisen on apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan voitava esittää muukin luotettava selvitys kuin ”viranomaisen todistus” tuotteidensa alkuperästä. Niin halutessaan ulkopaikkakuntalaiselle on myös varattava mahdollisuus esitellä

tuotteitaan henkilökohtaisesti ennen toriluvan myöntämistä. Vastuu siitä, että myyntiin tarkoitettujen tuotteitten alkuperää ei voitaisi selvittää ja hyväksyä, kuuluu viimekädessä tuotteita myyntiin tarjoavalle hakijalle. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri saattoi edellä esittämänsä käsityksensä ulkopaikkakuntalaisilta vaadittavasta selvityksestä kaupungin kiinteistövirastolle tiedoksi (787/1/04).

Pankkitilinumeron julkistaminen

Kaupunginhallitus oli käsitellyt erään henkilön kaupunkiin kohdistamaa vahingonkorvausvaatimusta. Korvausvaatimus, jossa oli ilmoitettu kyseisen henkilön nimi ja pankkitili, oli ollut kaupunginhallituksen esityslistassa ja pöytäkirjassa, jotka oli asetettu myös kaupungin verkkosivulle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, viitaten asiassa hankittuun tietosuojavaltuutetun lausuntoon, että henkilön nimen yhteydessä olevan tilinumeron voidaan sinänsä katsoa täyttävän henkilötiedon määritelmän ja että henkilötietoja sisältävät päätökset ja esityslistat tulisi poistaa internetistä, kun tällä tavalla toteutetun tiedottamisen tarvetta ei enää ole.

Tilinumerotiedon salassa pidettävyyden osalta apulaisoikeuskansleri totesi, että näkemykselle, jonka mukaan pankkitilin numero on yksilön omaan elinpiiriin kuuluva, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettu salassa pidettävä tieto on sinänsä löydettävissä perusteita. Se, että pankkitilin numero olisi salassa pidettävä tieto ei kuitenkaan ilmene sellaisenaan laista. Kaupungin menettelyn ei siten voida katsoa olleen ainakaan minkään lainsäädännöksessä olevan nimellisen kiellon vastainen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kunnan pöytäkirjojen ja esityslistojen julkaisemista tulisi kyseisen kaltaisissa tilanteissa kuitenkin arvioida ja punnita erisuuntaisin argumentein. Tilinumeron julkaisemista tällaisessa yhteydessä tuskin voitiin perustella ainakaan perusoikeusargumenteilla tai muillakaan oikeudellisilla näkökohdilla. Sen sijaan vastakkaiseen suuntaan puhuvia näkökohtia voitiin esittää, sekä oikeudellisin että myös käytännöllisin perustein. Henkilökohtaisten olojen suojaamisen tarpeen voitiin tässä tilanteessa katsoa olleen tilinumeron ilmaisemista puoltavia seikkoja verrattomasti painavampi. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä kaupunginhallituksen tietoon (168/1/04).

Toimeentulotukea koskevan tiedon julkistaminen

Kaupunginhallitus oli käsitellyt lausunnon antamista henkilön korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemän valituksen johdosta. Kaupunginhallituksen esityslistalla oli todettu valittajan olevan toimeentulotuen saaja. Esityslista oli asetettu myös kaupungin verkkosivulle. Asia oli sittemmin muutama päivä myöhemmin poistettu verkkosivulta ja pöytäkirja oli salassa pidettävien asioiden osalta merkitty salaiseksi.

Apulaisoikeuskansleri piti valittajan saamaa toimeentulotukea koskevan tiedon julkistamista kaupunginhallituksen esityslistassa selkeästi lainvastaisena. Hän kiinnitti kaupunginhallituksen ja kaupungin esityslistoista ja päätöspöytäkirjoista vastaavien viranhaltijoiden huomiota salassapittoa koskevien säännösten ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain hyvää tiedonhallintatapaa koskevien säännösten noudattamiseen. Apulaisoikeuskansleri katsoi myös, että kaupungin menettelyn lainmukaisuuden arviointiin ei voinut vaikuttaa se, oliko henkilö mahdollisesti jossakin muussa yhteydessä itse julkisesti kertonut itseään koskevasta salassa pidettävästä tiedosta. Kunta oli nimittäin puolustellut menettelyään mm. tällaisella seikalla (481/1/03).

Neuvonta muutoksenhausta

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että vaikka julkisista hankinnoista annettuun lakiin ei aikaisemmin sisällynyt säännöstä hakemusoitoituksen antamisesta, viranomaisella on oltava tieto siitä, miten julkista hankintaa koskevasta päätöksestä haetaan muutosta. Hyvän hallintotavan mukaista on, että viranomaisen antaa neuvoja myös muutoksenhakuun liittyen.

Siinä vaiheessa, kun kantelija oli tehnyt oikeisuvaatimuksen tekniselle lautakunnalle ja vaatinut tehdyn päätöksen kumoamista alueen lumitöiden osalta ja hänen tekemänsä tarjouksen hyväksymistä, lautakunnan olisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä tullut julkisista hankinnoista annetun lain 9a §:n 3 momentin säännös huomioon ottaen havaita se, että asian käsittely kuuluu markkinaoikeudelle eikä tekniselle lautakunnalle. Näin ollen lautakunnan ei olisi tullut liittää päätökseensä valitusosoitusta hallinto-oikeuteen.

Kun julkisista hankinnoista annettua lakia on muutoksenhakuun liittyen selvennetty (laki 21/2005) nyt esillä olevan tapahtuman jälkeen,

asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti teknisen lautakunnan huomiota vastaisen varalle hyvän hallintotavan mukaiseen neuvojen antamiseen (701/1/03).

Toimintakatkos kunnan yleisessä sähköpostiliikenteessä

Postipalvelimien uusimisen jälkeen kunnan yleinen sähköpostiliikenne ei toiminut kahden kuukauden aikana. Kantelijan kyselyyn ei voitu vastata, koska lähetettyjä viestejä ei pystytty jäljittämään.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan katsonut, että kahden kuukauden toimintakatkos kunnan yleisessä sähköpostiliikenteessä on niin pitkä, että hyvään hallintoon kuuluu asiasta tiedottaminen kunnassa. Menettelyn moitittavuutta on kuitenkin vähentänyt se, että toimintakatkoksen aikana saapuneita viestejä oli yritetty jäljittää ja että voimassa olleen lain mukaan viesti toimitettiin lähettäjän omalla vastuulla.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt kunnanhallituksen huomiota hyvän tietohallinnon asianmukaisuuteen (547/1/04).

Asiakirjojen julkisuus

Kantelija oli pyytänyt valtuuston jäsenenä kunnan viranhaltijalta nähtäväksi kunnan toimialaan liittyviä asiakirjoja. Viranhaltija ei ollut kuitenkaan mainittuja asiakirjoja valtuutetulle toimittanut. Toimittamatta jättäminen oli selvityksen mukaan johtunut unohtamisesta. Myöhemmin asiakirjat oli kantelijalle toimitettu.

Apulaisoikeuskansleri on antamassaan ratkaisussa todennut, että viranhaltija oli menettänyt viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja kuntalain 43 §:n vastaisesti ja kiinnittänyt viranhaltijan huomiota huolellisuuden noudattamiseen virkatoimissaan (575/1/03).

Kunnanhallituksen pöytäkirjan nähtävillä pitäminen

Kunnanhallituksen pöytäkirja, josta ilmeni henkilön taloutta koskevia tietoja ja muun muassa arvio hänen velkaantumisensa syistä oli ollut julkisesti nähtävänä kunnan kirjastossa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ratkaisussaan kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan huomiota

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain salassapitosäännösten tarkempaan soveltamiseen (294/1/04).

Muu kannanotto

Työehtosopimuslain noudattaminen

Kaupunki ja kaupungin keskitetyn siivoustoimen henkilöstö olivat tehneet paikallisen virka- ja työehtosopimuksen. Työehtosopimuslain 2 §:n 2 momentin (58/2001) mukaan työehtosopimukseen osallisen työnantajapuolen on kuukauden kuluessa sopimuksen allekirjoittamisesta toimitettava se jäljennöksenä sekä sähköisesti työsuojelusta ja sen valvonnasta vastaavalle ministeriölle. Kaupunki ei ollut toimittanut sopimusta sosiaali- ja terveysministeriölle, koska se ei ollut ollut tietoinen menettelyn tarpeellisuudesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kaupunki ei ollut toimittanut sopimusta ministeriöön työehtosopimuslain 2 §:n 2 momentin edellyttämässä ajassa. Koska sopimus oli kuitenkin toimitettu ministeriöön myöhemmin kaupungin velvoitteen tultua ilmi, ei apulaisoikeuskanslerilla ollut aihetta ryhtyä asiassa enempiin toimenpiteisiin (873/1/03).

Opetushallinto

Käsitykset

Huostaanotettujen lasten perusopetus

Apulaisoikeuskanslerin omana aloitteenaan tutkittavaksi ottamassa asiassa oli kysymys epäkohdista huostaanotettujen, perhekoteihin tai laitoksiin sijoitettujen lasten perusopetuksessa. Erityisesti ongelmia oli ilmennyt kotiopetuksena toteutettavan opetuksen järjestelyissä. Ratkaisua on selostettu jaksossa 7 sivulla 167 (3/50/04).

Korvausvelvollisuus koululaislipun rikkoontumisesta

Kaupungin käytäntönä on antaa koulukuljetusta varten peruskoulun oppilaiden käyttöön näyttökortteja. Kortin käyttöikä on kaupungin selvityksen mukaan 3–4 vuotta ja kun kortti lakkaa toimimasta, se vaihdetaan uuteen. Kadonneen kortin tilalle oppilas saa uuden maksamalla 10 euron panttimaksun. Tahallisesti rikotuista korteista kaupunki perii 17 euron korvauksen.

Mainitun käytäntönsä kaupunki on saattanut koulujen tietoon vuosittain.

Kantelijan pojan näyttökortin lakattua toimimasta ja tämän saatua uuden kortin kaupungin koulutuspalvelukeskus lähetti huoltajalle 17 euron suuruisen laskun ”sotketusta ja rikotusta näyttökortista”. Selvityksen mukaan huoltaja oli kahdesti soittanut koulutuspalvelukeskukseen laskun saatuaan ja ilmaissut olevansa eri mieltä siitä, että kortti olisi tahallisesti sotkettu ja rikotettu. Koulutuspalvelukeskus oli siirtänyt alunperin asettamaansa eräpäivää kuukaudella eteenpäin ja siirtänyt sitten laskun perintätoimistolle perittäväksi, kun suoritusta ei ollut tehty. Kantelija maksoi yhteensä 49,15 euron suuruiseksi kasvaneen laskun perintätoimistolta maksuvaatimuksen saatuaan.

Selvityksessään kaupunki kertoi, että korvausvaatimus perustui vahingonkorvauslakiin. Mihinkään muuhun perusteeseen kaupunki ei vedonnut.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kaupunki voi sinänsä esittää korvausvaatimuksen tällaisessa tapauksessa. Kaupungin ei kuitenkaan tule antaa toiselle osapuolelle sellaista kuvaa, että kaupunki voisi yksipuolisesti päättää korvausvelvollisuuden syntymisestä ja määrätä jonkin tietyn summan tahalliseksi arvioimastaan teosta. Lain mukainen ja toimivaltainen taho ratkaisemaan riitaisia vahingonkorvaus- ja velkomisasi- oita on tuomioistuimien. Kaupungin virkamiehillä ei ole asianmukaisia mahdollisuuksia arvioida näyttöä eikä lakiin perustuvaa oikeutta ratkaista tahallisuutta tai tuottamusta koskevaa kysymystä, mitä kannanotto korvausvelvollisuuden syntymiseen kiistetyssä asiassa merkitsee. Kaupungin käytännön mukainen korvausmäärä voi apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan olla korkeintaan etukäteen tehty määritelmä siitä, kuinka suurta vahingonkorvausta kaupunki tämänkaltaisissa tapauksissa tulee vaatimaan. Tällaisella etukäteen määritellyllä taksalla ei kuitenkaan ole vahingonkorvausoikeudenkäynnissä tuomioistuinta sitovaa vaikutusta.

Laskun perinnän osalta apulaisoikeuskansleri totesi, että jotta lasku voitaisiin perustellusti esittää ja etenkin ryhtyä maksun perimiseen, tulee saatavalla olla asianmukainen peruste. Tässä tapauksessa saatavan syntymisestä ja olemassaolosta oli selvästi ollut erimielisyyttä, mutta kaupunki oli tietoisena saatavan riitaisuudesta siirtänyt laskun perintätoimistolle perittäväksi aiheuttaen näin kantelijalle kuluja, joita voidaan pitää tarpeettomina. Apulaisoikeuskansleri ei pitänyt tällaista menettelyä oikeudellisesti perusteltuna.

Päätöksessä esitetyt käsitykset saatiin kaupunginhallituksen tietoon (970/1/03).

Ammatillisen oppilaitoksen liiketoimintapäällikön viran väliaikaisen hoitajan ottaminen ja viran kelpoisuusehtojen määrittäminen

Vuoden 1999 alusta lukien perustettua kaupungin ammattioppilaitoksen liiketoimintapäällikön virkaa oli oppilaitoksen rehtorin seitsemällä eri nimittämispäätöksellä hoitanut sama henkilö ilman julkista hakumenettelyä yhtäjaksoisesti ajalla 1.12.1999–31.12.2003 ensin viransijaisena ja myöhemmin vakinaisen viranhaltijan irtisanouduttua avoimen viran hoitajana. Vuoden 2003 jälkeen virkaa ei ole täytetty edes väliaikaisesti, koska se asiassa saadun selvityksen mukaan tullaan kaupungin oppilaitosten johdon jo useita vuosia käynnissä olleiden uudelleen järjestelyjen vuoksi lakkauttamaan.

Kaupungin opetustoimen johtosäännön nojalla liiketoimintapäällikön viran kelpoisuusehtojen määrittely ja viranhaltijan valinta oli oppilaitoksen johtokunnan tehtävä. Kaupungin virkasäännön mukaan viransijainen sai ottaa oppilaitoksen rehtori. Johtokunnan tuli kuitenkin päättää avoimen viran hoitajan ottamisesta, koska johtokunnan kokousten pöytäkirjoista ei kaupungin antaman selvityksen mukaan ollut löytynyt toimivallan delegointipäätöstä.

Johtokunta määritteli viran kelpoisuusehdot yli kolmen vuoden kuluttua viran perustamisesta ja rehtorin päätös va. liiketoimintapäällikön vakanssin hoitamisesta ajalle 1.8.2001–31.12.2001 oli tehty takautuvasti vasta 3.12.2001.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin opetusviraston huomiota huolellisuuteen viranhoitomääräysten antamisessa ja tarvittavien toimivallan delegointipäätösten tekemisessä alaisessaan hallinnossa. Hän saattoi myös kaupunginhallituksen tietoon päätöksessä esittämänsä näkökohdat kelpoisuusehtojen määrittämisen ajankohdasta ja julkisen hakumenettelyn käyttämisestä. Ottaen huomioon epäkohtien ja virheellisyyksien havaitsemisen jälkeen kaupungin toimielimissä tehdyt toimenpiteet ja annetun ohjeistuksen kantelukirjoitus ei antanut aiheutta muihin toimenpiteisiin (598/1/03).

Oikaisuvaatimuksen peruuttamisen muodosta ja merkityksestä

Kaupungin oppilaitoksen rehtorin päätöksessä oikaisuvaatimuksen tehnyt oli kahden vuoden

kuluttua muistuttanut opetuslautakuntaa asiasta ja ilmoittanut haluavansa vastauksen. Opetuslautakunta totesi oikaisuvaatimuksen tekijän peruuttaneen vaatimuksensa suullisesti aikanaan pidetyssä neuvottelutilaisuudessa. Opetuslautakunta kuitenkin tutki oikaisuvaatimuksen ja hylkäsi sen.

Oikeuskansleri on todennut, että oikaisuvaatimuksen peruuttamista koskevan sekä yleisen että erityisen säännöksen puuttumisesta huolimatta oli selvää, että kuntalain 89 §:ssä tarkoitettuna oikaisuvaatimuksen tekijä oli ollut oikeutettu peruuttamaan vaatimuksensa ennen viranomaisen päätöksentekoa. Tämä oli aina mahdollista kirjallisesti. Yleinen tai yksityinen etu ei vaatinut, että peruuttamista ei saisi tehdä suullisestikin. Hallintomenettelylain 20 §:stä ilmenevän oikeusperiaatteen mukaisesti viranomaisen tuli merkitä oikaisuvaatimuksen suullinen peruuttaminen kirjaan. Käytännössä tämä tarkoitti merkintää diaariin tai muuta vastaavaa merkintää.

Opetuslautakunta menetteli hyvään hallintoon kuuluvan asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen vastaisesti, kun lautakunnan tapahtuneeksi toteamasta oikaisuvaatimuksen suullisesta peruuttamisesta ei tehty merkintää diaariin tai muuallekaan. Opetuslautakunnan menettelyä arvosteltiin myös siitä, että se tapahtuneeksi toteamastaan peruutuksesta huolimatta tutki saotun oikaisuvaatimuksen (1020/1/03).

Kouluviranomaisten neuvonta vahingonkorvausasiassa

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin koulutusviraston menettelyä lukion opiskelijalle tapahtuneen vahingon korvaamista ja neuvontaa koskevassa asiassa.

Kantelijan 17-vuotias tytär oli opiskellut lukiossa. Tytär oli loukannut polvensa pidetyissä lukion vanhojenpäivien tanssiharjoituksissa. Kantelijan perheelle oli ilmoitettu, että lukiossa oli voimassa tapaturmavakuutus. Kuuden viikon kuluttua oli kuitenkin ilmennyt, ettei koululla ollutkaan sanottua vakuutusta. Kouluviranomaiset ovat maksaneet tapaturman johdosta korvauksen 200 euroa. Kantelija on pitänyt saatua korvausta riittämättömänä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että vahingonkorvausvaatimusten tutkiminen ja ratkaiseminen on viime kädessä säädetty yleisen tuomioistuimen tehtäväksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen painotti, että kouluviranomaisten velvollisuuksiin kuuluu asianosaisten neuvominen. Asianosaisten on vi-

ranomaisilta neuvoa kysyessään voitava luottaa viranomaisilta saamiensa neuvojen oikeellisuuteen.

Esillä olevassa asiassa kouluviranomaisten kantelijan perheelle antamat ohjeet ovat tapaturmavakuutuksen osalta olleet harhaanjohtavia ja virheellisiä. Asiakirjoista ilmenee, että virheeliset tiedot johtuivat osin siitä, ettei kaupunginhallituksen toimesta oltu kouluviranomaisille tiedotettu vakuutusuojassa tapahtuneista muutoksista. Kouluviranomaisten tulee kuitenkin aina myös itse selvittää vastuu- ja vakuutusasioiden kulloinenkin tila.

Sanottujen viranomaisten menettely ei siten ole täyttänyt hyvälle hallinnolle asetettavia vaatimuksia (838/1/03).

Sosiaali- ja terveyshallinto

Huomautus

Oikaisuvaatimuksen käsittelyn viipyminen

Kantelijan osalta oli tehty toimeentulotukilaskelma 9.7.2004, joka kohdistui kesäkuulle 2004. Kantelija oli tehnyt asiasta oikaisuvaatimuksen, joka oli saapunut kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen 19.7.2004. Oikaisuvaatimus oli käsitelty kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan jaostossa 3.11.2004. Kaupungin sosiaali- ja terveystoimen antaman selvityksen mukaan sosiaali- ja terveystoimen jaosto kokoontuu keskimäärin aina kerran kuukaudessa. Sosiaali- ja terveystoimi oli antamassaan selvityksessä todennut, että kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittelyyn oli kulunut kohtuuttoman pitkä aika, sillä oikaisuvaatimukset tulisi pyrkiä käsittelemään noin kolmen kuukauden sisällä siitä kun oikaisuvaatimus on saapunut aluetoimistoon valmisteltavaksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että perustuslain 21 § samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla korostavat asioiden mahdollisimman joutuisaa käsitteilyä. Sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:n 2 momentin mukaan toimeentulotukea koskevat oikaisuvaatimukset on käsiteltävä kiireellisesti. Asian käsittelyn viipyminen viranomaisissa saattaa vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa. Erityisesti oikeusturva saattaa vaarantua silloin, kun kysymys on henkilön toimeentuloon liittyvästä asiasta. Asioiden hoito tulisi järjestää niin, että viipymisiltä vältyttäisiin. Kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittely oli kestänyt kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa lähes neljä kuukautta, mitä voitiin

pitää kohtuuttoman pitkänä aikana. Edellä esitetyn perusteella apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti kaupungin sosiaali- ja terveystointa toimeentulotukea koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyn viipymisestä (1210/1/04).

Käsitykset

Päihtyneen potilaan hoito ja hoidon järjestäminen sekä poliisin ja terveydenhuollon yhteistyö

Henkilö oli kantelukirjoituksensa mukaan tammikuussa 2003 lauantain ja sunnuntain välisenä yönä hakeutunut voimakkaan masennustilan vuoksi sairaalan ja terveyskeskuksen yhteispäivystykseen. Häneltä oli yöllä mitattu noin 1,6 promillen alkoholipitoisuus, minkä jälkeen hän oli jäänyt päivystysasemalle yöksi. Kantelukirjoituksen mukaan hän oli nukkunut sunnuntaiaamupäivällä päivystysvastaanoton tiloissa, kun hoitaja ja kaksi poliisia olivat tulleet ilmoittamaan, että nyt lähdetään putkaan. Hänet oli toimitettu poliisiautolla putkaan ja myöhemmin samana päivänä ambulanssilla takaisin sairaalaan.

Asiassa saadun selvityksen mukaan henkilö oli päässyt lääkärin vastaanotolle keskiyön jälkeen ja häntä oli seurattu päivystyksessä klo 9:ään saakka, jolloin hänen humalatilansa oli ollut vielä 1,12 promillea. Seurantapaikkojen täytyttyä poliisille oli terveydenhuollon johtajan selvityksen mukaan tehty pyyntö ”valvotusta seurannasta humalan selviämiseen saakka”. Selvityksen mukaan päivystysasemalla ei ollut käytettävissä selviämisesemaa. Terveydenhuollon johtajan selvityksen mukaan potilasta oli mielenterveyslain terveyskeskuslääkärille määräämää toimintavelvoitetta noudattaen seurattu ensiavussa niin pitkään kuin se muita, vielä vakavammin sairaita potilaita vaarantamatta oli ollut mahdollista ja sen jälkeen ”heitteillepanoa välttämällä poliisin virka-avun avulla turvattu hänen valvontansa siihen saakka, kun mielenterveyslain tarkoittama mielenterveysarvio on voitu luotettavasti tehdä”.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kahden viranomaistahon yhteistyön tuloksena on ollut se, että sairaalan päivystykseen oma-aloitteisesti mielenterveysongelmien vuoksi yöaikaan hakeutunut henkilö on noudettu aamulla poliisin säilöön ja pidetty siellä vapautensa menettäneenä iltapäivään saakka kunnes on ambulanssilla kuljetettu takaisin päivystykseen. Vaikka tapatumaketjun eräät yksityiskohdat ovatkin jääneet jossakin määrin epäselviksi (esim. henkilön

humalatilán vahvuus), on tapahtumien saamaa káánnetta joka tapauksessa pidettävä potilaan kannalta ylláttävänä ja hänen nákökulmastaan epäilemättä járkyttävänä. Lopputulos on kokonaisuudessaan tarkastellen myös oikeudellisesti pátydyttävä.

Terveyskeskuksen menettely, jonka lopputuloksena potilaan ”seuranta” oli järjestetty poliisin säilössä, ei toteuttanut vällinneissa oloissa potilaslain 3 §:ssä säädetyn hyvän terveyden- ja sairaanhoidon ja siihen liittyvän kohtelun vaatimuksia. Lausunnoissa esiin tuodun valvonnan tarpeen osalta apulaisoikeuskansleri totesi, että A oli hakeutunut páivystystapaanotolle vapaaehtoisesti eikä hän asiassa saadun selvityksen mukaan ollut poistumassa vastaanoton tiloista. Potilaan itsemääräämisoikeus terveyden- ja sairaanhoidossa ilmenee potilaslain 6 §:stä, jonka mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmárryksessä hänen kanssaan. Potilaaseen ei tilanteessa, jossa häntä ei ole määráetty tahdosta riippumattomaan hoitoon eikä otettu tarkkailuun (mielenterveyslain 8 ja 9 §), voida kohdistaa tahdosta riippumattomia toimenpiteitä eikä esimerkiksi rajoittaa hänen liikkumisvapauttaan vastoin hänen suostumustaan.

Poliisin ja terveyskeskushenkilökunnan yhteistyö näytti perustuneen varsin rutiinimaisesti selvityksessä esiin tuotuun ”vanhaan käytántöön” ohjata páihtyneet, mielenterveytensä tilan arviota odottavat potilaat poliisin suojiin odottamaan selviámistä. Kumpikin osapuoli oli katsonut joutuneensa toimimaan ilman muita vaihtoehtoja.

Tapahtumaketjun aikana ei näy kiinnitetyn riittävästi huomiota siihen, onko henkilön vapauden menettämiseen johtavilla toimilla ollut kestävä oikeudellinen perusta. Vapaus on yksi keskeisistä perusoikeuksista, ja sen rajoittaminen on mahdollista vain lain nojalla. Perusoikeuksien merkitys vesittyy, jos niiden rajoittamista koskevia säännöksiä sovelletaan väljásti. Jálkikáteen arvostellen ja tapausta kokonaisuudessaan tarkastellen on kyseenalaista, onko tässä tapauksessa potilaan kiinniottamiselle ja säilössä pitámiselle ollut poliisilain 11 §:n mainitsemat perusteet. Minkáán muunkaan lainsáännöksen perusteella vapaudenmenetystä ei apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan voitu perustella.

Poliisimiesten menettelyä arviotaessa oli toisaalta otettava huomioon, että poliisin tuolloin käytettävissä olleet tiedot tekivät poliisimiesten menettelyn sinánsá ymmárrettäväksi; toisin toimimisen mahdollisuutta ei ilmeisesti ollut edes ajateltu, koska potilaan tilannetta koskeva arvio perustettiin láákiriltá saatuun tietoon.

Kaiken käytettävissään ollen selvityksen valossa apulaisoikeuskansleri katsoi, että pääasiallinen syy tapahtumakulkuun oli ollut virheellinen ”vanha käytántö” ja toimiminen sen varassa oikeudellista perustaa kyseenalaistamatta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti terveyskeskuspáivystysten henkilökunnan ja terveyskeskuksen páivystystoiminnasta vastaavien sekä kihlakunnan poliisin huomiota siihen, että henkilökohtaisen vapauden menettámistä koskevien toimenpiteiden tulee aina perustua nimenomaiseen lainsáännökseen ja tapauskohtaiseen harkintaan. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota terveyskeskuksen páivystysten menettelystä edellä to-
dettuun.

Koska tapauksen tutkinnan yhteydessá hankitusta selvityksestä oli pääteltävissä, että edellä kerrotunlainen oikeudelliselta perustaltaan kriittinen ”vanha käytántö” voisi olla käytössä laajemminkin, apulaisoikeuskansleri pyysi Etelä-Suomen láäninhallitusta selvittámään tilannetta táltá osin láänin alueella ja láänin poliisiosastoa ja sosiaali- ja terveysosastoa tekemáán tarvittavat johtopáátökset siitä, millaisia kehittámistarpeita poliisiviranomaisten ja terveydenhuollon yhteistyössä mahdollisesti on.

Etelä-Suomen láäninhallituksen apulaisoikeuskanslerille toimittaman 22.9.2005 páivatyn selvityksen mukaan poliisin ja terveydenhuollon toimintatavat vaihtelevat alueellisesti. Láäninhallitus totesi muun muassa, että páivystyspoliklinikalle mielenterveydellisen tilan ja hoidon tarpeen arviota varten hakeutuneen potilaan toimittamisen poliisilain nojalla páihtyneiden selviámisuojaan ennen hoidon tarpeen lááketieteellistä arviointia tulisi olla poikkeuksellisen toimenpiteen. Láäninhallituksen mukaan perusteena voi lähinná olla háiriön tuottaminen julkisella paikalla. Muutoin humalaisen ja itsetuhoiseksi epäillyn henkilön kohdalla ensisijaisia ovat terveydenhuollon toimenpiteet. Láäninhallitus ilmoitti ryhtyneensä asiassa välittömiin ohjaviin toimenpiteisiin láänin alueella saattamalla sekä poliisiosaston että sosiaali- ja terveysosaston toimesta vastauksessa esitetyt linjaukset asianomaisten viranomaisten tietoon.

Koska Etelä-Suomen láäninhallituksen vastauksesta kävi ilmi, että vastaavanlaisia ongelmia ja kehittámistarpeita oletettavasti esiintyy myös muiden láänien kohdalla ja koska – kuten láäninhallituskin toteaa – páihdeongelmien lisääntymisen voidaan ennustaa tulevan jatkossa kuormittamaan terveydenhuollon páivystysyksiköitä lisääntyvässä määrin eli tállaisten ongelmien voidaan arvioida yleistyvän, apulaisoikeuskansleri

saattoi asian sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon mahdollisten toimenpiteiden harkitsemista varten. Etelä-Suomen lääninhallitus oli vastauksessaan pitänyt aiheellisenä, että ministeriöt antaisivat asiassa valtakunnalliset ohjeet.

Apulaisoikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ja sisäasiainministeriötä ilmoittamaan 1.6.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin ne ovat asiassa nähneet aiheelliseksi ryhtyä (92/1/03).

Päihtyneen potilaan hoito ja kiinniottaminen

Henkilö N osoitti oikeuskanslerinvirastoon kantelun, jossa hän ilmoitti joutuneensa putkaan sairaalasta ja pyysi, että asia tutkitaan.

Asiassa saatujen selvitysten mukaan N oli hakeutunut erään sairaalan päivystyspoliklinikalle päihtyneenä (puhaltanut 3,5 promillea) yleistilan laskun ja jalassa olleen kivun vuoksi. Päivystänyt lääkäri oli potilaan tutkittuaan pyytänyt poliisilta apua potilaan toimittamiseksi putkaan selviämään. Päivystäneen lääkärin antaman selvityksen mukaan potilas oli humalassa eikä täyttänyt M1-lähetteen kriteerejä. Päivystäneen lääkärin mielestä oli kuitenkin mahdollista, että potilas olisi vahingoittanut itseään ja mahdollisesti samalla muitakin ihmisiä. N oli seuraavana päivänä toimitettu ambulanssilla poliisin säilöstä ensiapupäivystykseen. Potilaskertomukseen oli tulosityksi merkitty mielentila-arvio. Hänessä ei ollut todettu itsemurha-alttiutta eikä psykoottisuutta, ja hänet oli kotiutettu päivystyksestä.

Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston lausunnon mukaan sairaala ei ollut toiminut asianmukaisesti, kun se ei ollut järjestänyt N:lle potilaslain mukaista hyvää hoitoa, vaan oli pyytänyt poliisin apua potilaan toimittamiseksi putkaan selviämään ja siten puuttunut potilaan itsemääräämisoikeuteen perustavalla tavalla. Se, ettei hoitohenkilökunnalla ollut aikaa vahtia levotonta potilasta tai se, ettei sairaalan ensiavussa ollut selviämispistettä, eivät lääninhallituksen mukaan oikeuttaneet potilaan vapauden rajoittamiseen ilman laillista perustetta.

Lääninhallituksen poliisiosasto katsoi, että vaikka poliisilain 11 §:n 1 momentin edellyttämää välittömästi uhkaavaa vakavaa vaaratilannetta ei ole ollut käsillä, ottaen huomioon N:n potentiaalinen itsetuhohakuisuus ja voimakas päihtymystila voitiin poliisin päätöstä viedä N putkaan pitää ymmärrettävänä hänen oman turvallisuutensa tähden ja hänen suojaamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kuten hänen 17.3.2005 ratkaisemassaan kanteluasiassa (dnro 92/1/03, päihtyneen potilaan seuraaminen terveyskeskuksen päivystyksessä ja potilaan kiinniottaminen poliisilain 11 §:n perusteella), myös tässä asiassa on terveydenhuollon ja poliisin yhteistyön tuloksena ollut se, että sairaalan päivystykseen oma-aloitteisesti, tässä tapauksessa yleistilan laskun ja nilkassa olleen kivun vuoksi hakeutunut henkilö on noudettu poliisin säilöön ja pidetty siellä kiinni otettuna yli puolen vuorokauden ajan. Kuten asiassa selvitystä antanut terveyskeskuspäivystyksen ylilääkäri johtopäätöksensä esittänyt, menettely on tässäkin perustunut ”vanhaan Suomessa käytössä olleeseen tapaan, jossa hyvää tarkoittaen on saatettu päihtynyt mielenterveysoireileva potilas poliisiin suojiin selviämään ja sieltä selviämisen jälkeen tuotu päivystävälle lääkärille mielenterveyden arvioon”. Käytännöllä on ylilääkärin mukaan haluttu antaa potilaalle mahdollisuus mielenterveyden tilan arvioon ja myös ehkäistä itsemurhia.

Tapauksessa ei toisaalta terveydenhuollon ja toisaalta poliisin puolella ollut apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan riittävästi harkittu valitun toimintamallin oikeudellista perustaa. Henkilökohtaisen vapauden rajoittamisella puututaan tärkeään perusoikeuteen ja se on mahdollista vain lain nojalla. Menettely on perustunut vanhaan käytäntöön, jonka sekä terveydenhuollon että poliisin toimijat ja valvontaviranomaiset ovat itsekin nyttemmin kyseenalaistaneet. Poliisin menettelyn tekee tosin jossakin määrin ymmärrettäväksi se, että sen tilannetta koskeva arvio perustettiin lääkäriltä saatuaan tietoon ja että poliisi on kokonaisolosuhteet huomioon ottaen joutunut toimimaan tilanteessa, jossa se ei ilmeisestikään nähnyt käytännössä vaihtoehtoja.

Kihlakunnan poliisilaitoksen antaman selvityksen mukaan poliisilaitos on apulaisoikeuskanslerin 17.3.2005 antaman päätöksen jälkeen suhtautunut aikaisempaa kriittisemmin päihtyneiden henkilöiden kiinniottamiseen sairaalasta, eikä ko. asioita ole enää juuri ilmennyt kihlakunnan poliisilaitoksella. Apulaisoikeuskansleri korosti kuitenkin erityisesti sitä, että henkilökohtaista vapautta rajoittavien poliisilakiin perustettavien toimenpiteiden edellytysten täyttymisen harkinta kuuluu poliisille riippumatta siitä, miltä taholta pyyntö toimenpiteisiin tulee. Hän kiinnitti terveyskeskus/ensiapupäivystyksen ja päivystyspoliklinikan huomiota päätöksessä todettuun ja saattoi päätöksessä esittämänsä kihlakunnan

poliisilaitoksen tietoon. Lisäksi apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksensä tiedoksi Etelä-Suomen lääninhallitukselle (384/1/05).

Potilaan hoito ja kohtelu

Kantelija arvosteli sairaalassa saamaansa hoitoa ja kohtelua. Kantelun mukaan hänelle oli annettu insuliinilääkitystä vastoin hänen tahtoaan. Hän oli myös joutunut odottamaan kirurgista toimenpidettä vuorokauden ja oli kantelukirjoituksensa mukaan joutunut olemaan nälässä.

Asiassa hankitun lääninhallituksen lausunnon ja lääninhallituksen pyytämien selvitysten mukaan kantelijan sairautta oli hoidettu sairaalassa asianmukaisesti. Hänellä oli tulehduksen nostattaman insuliinintarpeen vuoksi todettu happomyrkytys (ketoasidoosi), jonka hoitaminen insuliinilla oli ollut välttämätöntä. Kantelija oli joutunut odottamaan leikkaushoitoon pääsemistä juuri happomyrkytyksen vuoksi. Lääninhallitus piti asianmukaisena myös sitä, että kantelijalle ei happomyrkytyksen aikana annettu ruokaa, vaan ravinnonsaanti toteutettiin nestehoitona.

Apulaisoikeuskansleri viittasi ratkaisussaan potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:n sääntöön, jonka mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Käytävissä olevien selvitysten perusteella ei ollut ilmennyt, että kantelija olisi kieltäytynyt insuliinihoidosta. Asiassa ei ollut ilmennyt sellaista lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä, johon olisi ollut perusteita puuttua. Siltä osin kuin asiassa oli kysymys kantelijan ja kantelun kohteina olleiden lääkäreiden välisistä keskusteluista ja käytöksestä, asiaa ei pystytty objektiivisesti selvittämään. Apulaisoikeuskansleri yhtyi lääninhallituksen näkemykseen siitä, että terveydenhuollon ammattihenkilön on aina kohdeltava potilastaan kunnioituksella ja omalta osaltaan pyrittävä ehkäisemään väärinkäsitysten syntyminen. Apulaisoikeuskansleri saattoi tämän käsityksensä sairaalan vastaavan lääkärin tietoon (459/1/05).

Yhteydenotto terveysasemalle ja lääkärintodistuksen laatiminen

Kantelija katsoi, että hänelle ei ollut helsinkiläisellä terveysasemalla annettu hänen tarvitsemaansa sairaanhoitoa.

Terveysaseman ylilääkärin antaman selvityksen mukaan asiakirjoista ei ilmennyt, että kantelija olisi tarkoittamanaan ajankohtana pyytänyt päästä terveyskeskuslääkärin vastaanotolle. Ylilääkäri totesi selvityksessään, että vastaanotolle samana päivänä pääsee vain kiireellistä lääkärinapua tarvitseva potilas eli ns. päivystystapaus. Selvityksen mukaan kaikilla alueen asukkailla on yhtäläinen oikeus hakeutua terveysasemille saamaan palveluja. Asiassa saadun selvityksen mukaan terveysviraston potilastietojärjestelmässä ei ollut tapahtuma-ajalta heinäkuulta 2002 eikä sen jälkeiseltä ajalta kantelijaa koskevia potilasasiakirjamerkintöjä.

Siltä osin kuin kantelussa oli kysymys hoitoon pääsystä terveysasemalle kantelussa tarkoitettuna ajankohtana oikeuskansleri katsoi vastauksessaan 23.3.2005 kantelijalle, että asiassa ei käytettävissä olleen selvityksen perusteella ollut ilmennyt sellaista, johon olisi ollut oikeudellisia perusteita puuttua.

Asiassa saadun selvityksen mukaan vs. terveyskeskuslääkäri oli keskustellut terveysasemalle saapuneen kantelijan kanssa puhelimitse tämän pyynnöstä saada lääkärintodistus viranomaisia varten. Oikeuskansleri katsoi, viitaten potilaan asemasta ja potilasasiakirjojen laatimisesta ratkaisussa lausuttuun, että olisi ollut asianmukaista, että kantelijan yhteydenotosta olisi tehty merkintä potilasasiakirjoihin sosiaali- ja terveysministeriön potilasasiakirjojen laatimisesta annetun asetuksen ratkaisussa mainittujen säännösten mukaisesti. Oikeuskansleri saattoi tämän käsityksensä terveysaseman ylilääkärin tietoon.

Oikeuskansleri totesi, että keskeinen kysymys kantelijalle 13.5.2004 annetussa aiemmassa kanteluratkaisussa (805/1/02) oli ollut se, että kantelijan heinäkuussa 2002 terveysasemalta pyytämää lääkärinlausuntoa ei ollut voitu laatia kantelijan pyynnön mukaisesti, koska lääkrillä ei ollut tietoa lausunnon käyttötarkoituksesta. Siltä osin kuin apulaisoikeuskansleri kantelijalle antamassa päätöksessä oli arvioitu hoitoon liittymättömien lääkärintodistusten antamisvelvollisuutta julkisessa terveydenhuollossa oikeuskansleri totesi vielä seuraavan.

Eduskunnan oikeusasiamies on 22.6.2004 antanut ajokorttitodistuksia koskevissa kanteluasioissa päätökset ja tehnyt valtioneuvostolle esitykset kansanterveyslain täsmentämisestä. Lainsäädännön täsmentäminen olisi oikeusasiamiehen mukaan omiaan turvaamaan nykyistä paremmin ihmisten oikeuksia yhdenvertaisiin ja riittäviin terveyspalveluihin. Koska asia on sittemmin ollut lainsäädäntöasiana vireillä, se ei

antanut oikeuskanslerille tältä osin aihetta toimenpiteisiin (790/1/04).

Toimeentulotukiasian käsittely ja oikeuskanslerille annettu selvitys

Kantelijan toimeentulotukiasia oli jäänyt sosiaalikeskuksessa odottamaan lisäselvityksiä. Asian yhteydessä ei asiaa käsittelevä viranhaltija ollut havainnut, että asiassa oli tehty myös oikaisuvaatimus. Asiassa saadun selvityksen mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästymiseen oli ollut syynä hakemusten suuri määrä sekä niiden päällekkäisyys. Koska asiassa saadun selvityksen mukaan kantelijan toimeentulotukiasiasia oli sittemmin tehty korjaava päätös, apulaisoikeuskanslerilla ei ollut sellaisenaan aihetta puuttua asiaan tältä osin. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja muutenkin hyvän hallintotavan edellyttämällä tavalla. Oikaisuvaatimusten asianmukainen käsittely on tärkeää erityisesti siksi, että vasta oikaisuvaatimukseen annettu päätös on mahdollista saattaa valituksena hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että oikeuskanslerilla on Suomen perustuslain 111 §:n 1 momentin nojalla oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaan varten tarvitsemansa tiedot, ja kiinnitti sosiaali- ja terveyslautakunnan ja sen viranhaltijoiden huomiota asianmukaiseen menettelyyn laillisuusvalvojen pyytämien selvitysten antamisessa (1123/1/04).

Menettely toimeentulotukiasiasia

Asiakas oli hakenut kirjallisella hakemuksella kuukausittaista toimeentulotukea ja lisäksi toimeentulotukea myös matkakuluihin sukulaisensa luo. Sosiaaliviranomaiset olivat ilmoittaneet hänelle kirjeitse, että matkakuluja sukulaisten luo ei huomioida toimeentulotuen normilaskelmassa, mutta hänelle ei ollut annettu matkakulujen osalta päätöstä. Asiakas oli saanut päätöksen matkakulujen osalta vasta tehtyään asiasta kantelun.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa kiinnitettiin sosiaaliviranomaisten huomiota siihen, että kantelijan toimeentulotukihakemuksesta olisi tullut tehdä viivytyksettä perusteltu päätös muutoksenhakuosoituksineen myös matkakulujen osalta (262/1/04).

Potilasasiakirjoihin sisältyvän tiedon antaminen

Asiassa oli kysymys potilasasiakirjoihin sisältyvän tiedon luovuttamisesta. Apulaisoikeuskansleri saattoi sairaalan johtavan lääkärin tietoon käsityksensä, jonka mukaan asiakirjapyyntö olisi tullut käsitellä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jotta tiedon pyytäjällä olisi ollut mahdollisuus saada asiassaan muutoksenhakukelpoinen päätös (939/1/04).

Palvelusuunnitelman laatiminen

Kantelijoille oli vuodesta 2001 lukien myönnetty vammaispalvelulain mukaisena kuljetuspalveluna matkat työpaikkakunnille asti. Vuodelle 2004 tehdyllä päätöksellä matkoja ei enää myönnetty vastaavalla tavalla, vaan matkat hyväksyttiin ulottumaan vain kaupungin lähikuntiin. Tästä poiketen viranhaltija myönsi kuitenkin kuljetuspalvelun työpaikkakunnille asti kuukaudeksi kerrallaan vuoden 2004 tammi-maaliskuun ajaksi, jolloin heille järjestettiin liikkumistaidon ohjausta. Huhtikuussa tehdyllä päätöksellä viranhaltija eväsi matkat työpaikkakunnille asti ja kesäkuussa tehdyllä päätöksellä matkat taas myönnettiin.

Kantelijoille ei ollut laadittu palvelusuunnitelmaa ennen kuin he olivat sitä vaatineet vuoden 2004 huhtikuussa.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että palvelusuunnitelma olisi tullut vammaispalveluasetuksen 2 §:n 1 momentin ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (asiakaslaki) 7 §:n 1 momentin nojalla laatia. Koska kantelijoiden kuljetuspalvelun tarve oli tullut uudelleen arvioitavaksi ei palvelusuunnitelman laatimista voitu pitää tällaisessa tilanteessa ilmeisen tarpeettomana eikä kysymys ollut myöskään tilapäisestä neuvonnasta tai ohjauksesta. Mikäli suunnitelma olisi laadittu etukäteen, olisi voitu välttää sellainen menettely, että vuoroin myönnetään ja vuoroin evätään vaadittu kuljetuspalvelu. Näin oli aiheutettu palvelun saajille epätietoisuutta palvelun laajuudesta ja pysyvyydestä. Sosiaalitoimen menettely ei ollut omiaan edistämään asiakaslain tarkoittamaa asiakasläh- töisyyttä eikä asiakkaan luottamuksellisuutta.

Asia oli kuitenkin korjaantunut, koska palvelusuunnitelmat oli laadittu ja jaoston antaman selvityksen mukaan niissä oli otettu huomioon hakijoiden yksilölliset tarpeet. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisuuden varalta sosiaali- ja

terveyslautakunnan huomiota palvelusuunnitelmien laatimiseen (442/1/04).

Muu kannanotto

Oikaisuvaatimusohjeistuksen sanamuoto

Kantelija oli kirjoituksessaan arvostellut sitä, että kaupungin sosiaalivirasto vaati oikaisuvaatimuksen liitteeksi vaatimuksen kohteena olevan päätöksen tai kopion siitä. Kantelijan mukaan tämä aiheutti oikaisun hakijalle ylimääräisiä kuluja.

Kaupunki oli todennut kirjoituksessaan, että kun oikaisuvaatimukseen liitetään vaatimuksen kohteena oleva päätöspöytäkirja alkuperäisenä tai sen kopio, ei synny epätietoisuutta siitä, mihin päätökseen oikaisuvaatimuksen tekijä on tyytymätön. Oikaisuvaatimuksia ei selvityksen mukana ollut jätetty käsittelemättä sen vuoksi, ettei niiden liitteenä ole ollut päätöspöytäkirjaa tai sen kopiota.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että koska oikaisuvaatimusmenettelyä säätelevässä kuntalaissa ei ole säännöstä oikaisuvaatimuksen liitteistä, ei ole olemassa oikeudellisia perusteita vaatia päätöspöytäkirjan tai sen kopion liittämistä oikaisuvaatimukseen. Saadusta selvityksestä ei käynyt ilmi, että sosiaalivirasto olisi näin toiminutkaan.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että kanteluasiakirjoissa olleiden sosiaaliviraston päätöspöytäkirjojen oikaisuvaatimusosoitusten mukaan oikaisuvaatimukseen oli liitettävä ote päätöspöytäkirjasta tai sen kopio. Sanamuodon mukaan liitteiden liittäminen vaatimukseen ei ollut valinnanvaraista. Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupunginhallituksen tietoon käsityksensä, että oikaisuvaatimusta koskevan ohjeistuksen sanamuotoa olisi tältä osin syytä tarkistaa, jotta siitä ei aiheutuisi väärinkäsityksiä (1367/1/03).

Terveydenhuolto

Käsitys

Kansanterveyslaitoksen ja Lääkelaitoksen menettely rokotetta koskevassa asiassa

Kantelussa pyydettiin selvittämään Kansanterveyslaitoksen toiminnan laillisuus ja asianmukaisuus myyntiluvattoman Calmette-rokotteen maahantuonnissa, jakelussa ja suosittamisessa

miltei kaikille vastasyntyneille elokuusta 2002 alkaen. Kantelukirjoituksen mukaan tapahtunut oli ristiriidassa lääkelain myyntilupaa vaativan määräyksen kanssa, koska lääkelain mukaan myyntiluvattomia lääkkeitä saa luovuttaa kulutukseen vain erityisistä sairaanhoidollisista syistä yksittäistapauksissa Lääkelaitoksen luvalla.

Kansanterveyslaitos katsoi selvityksessään, että asianmukainen lääkeviranomaisen lupa tarpeelliseen kulutukseen luovuttamiseen oli olemassa. Kansanterveyslaitos katsoi rokotetta jakaessaan ja sen käyttöä suosittaessaan toimineensa voimassa olevien säännösten mukaisesti ja edistäneensä suomalaisten imeväisten suojaamista tuberkuloosin tappavia ja vammauttavia muotoja vastaan.

Keskeinen kysymys asiassa oli, oliko rokotteen kulutukseen luovuttaminen ollut tapahtuma-aikana voimassa olleiden säännösten ja määräysten mukaista. Asiaan liittyy kiinteästi Lääkelaitoksen menettely erityisluvan myöntämisessä.

Lääkelain (395/1987) 21 §:n 1 momentin mukaan lääkevalmistetta saa myydä väestölle tai muuten luovuttaa kulutukseen lääkelaitoksen tai Euroopan unionin toimielimen luvalla. Myyntiluvan edellytyksistä säädetään pykälän 1 momentissa.

Lääkelain 21 §:n 4 momentin (248/1993) mukaan Lääkelaitos voi erityisistä sairaanhoidollisista syistä myöntää 1 momentin estämättä luvan lääkevalmisteen kulutukseen luovuttamiseen yksittäistapauksissa. Säädestä on sittemmin muutettu lääkelain 21 §:n 4 momenttiin lisättyllä valtuussäännöksellä, jonka mukaan erityisluvan myöntämisen edellytyksistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Lääkeasetuksen 10 b f §:n säännökset ovat tulleet voimaan 1.1.2003.

Nämä säännökset eivät ole kuitenkaan muuttaneet lääkelain 21 §:n 4 momentista ilmenevää perussäännöstä siitä, millä edellytyksillä Lääkelaitos voi myöntää säännöksessä tarkoitettua erityisluvan. Keskeiseksi nousee ilmausten ”erityisistä sairaanhoidollisista syistä” ja ”yksittäistapauksissa” tulkinta.

Yhtäältä kantelija ja toisaalta sosiaali- ja terveysministeriö ja Lääkelaitos olivat esittäneet erilaiset käsitykset siitä, miten lääkelain 21 §:n 4 momentin tarkoittaman erityisluvan myöntämisen edellytyksiä tulisi tulkita. Kantelijoiden mukaan oli ”vaikea ymmärtää, kuinka ’yksittäistapaus’ voisi tarkoittaa noin puolitoista vuotta jatkuvaa, miltei koko ikäluokalle tarjottavan ennaltaehkäisevän rokotteen tarjoamista kymmenilletuhansille vastasyntyneille.” Lääkelaitos puolestaan katsoi, että käsite ”yksittäistapaus”

oli ymmärrettävä laaja-alaisemmin. Sosiaali- ja terveysministeriö toisti lausunnossaan Lääkelaitoksen tulkinnan.

Ottaen huomioon lääkelain 21 §:n 4 momentin sanamuodon ja lainkohdan esitöiden perustelut apulaisoikeuskansleri piti Lääkelaitoksen ja sosiaali- ja terveysministeriön tulkintaa arvostelulle alttiina. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan ilmaisen ”yksittäistapauksessa” merkitystä oli tulkinnallisesti venytetty perusteettoman laajaksi. Hallituksen esityksen (HE 87/1986) perusteluista voidaan päätellä, että erityisluvan myöntäminen on tarkoitettu tapahtuvan tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Perusteluista myös ilmenee, että erityisluvan tarpeen on katsottu syntyvän poikkeuksellisista yksilöllisistä tarpeista eikä sellaisesta varsin yleisluontoisesta syystä kuin Lääkelaitos ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat lausunnoissaan nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa esittäneet.

Lääkelaitoksen viittaus siihen, että ”vastavaanlainen lupa myönnettäisiin nykyisin lääkeasetuksen 10 f §:n perusteella”, ei apulaisoikeuskanslerin mukaan ollut relevantti, koska mainittu säännös ei koske erityisluvan myöntämisen edellytyksiä vaan *menettelytapaa* lupaa myönnettäessä (”myös ilman eri hakemusta”).

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että sosiaali- ja terveysministeriön ja Lääkelaitoksen esittämät syyt erityisluvan tarpeelle eivät olleet oikeudellisesti kestäviä tulkinta-argumentteja annettaessa sisältöä lääkelain 21 §:n 4 momentille. Viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana hän ei arvioinut niiden merkitystä ja hyväksyttävyyttä tätä laajemmin (tarkoituksenmukaisuusperusteella tai lääketieteelliseltä kannalta). Apulaisoikeuskansleri ei kuitenkaan pitänyt Kansanterveyslaitoksen ja Lääkelaitoksen menettelyä sellaisena, että hänen olisi ollut ryhdyttävä niitä vastaan laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin. Kansanterveyslaitos oli apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan voinut perustellusti luottaa lääkealan lupa- ja valvontaviranomaisena toimivan Lääkelaitoksen sille myöntämään erityislupaun. Vaikka Lääkelaitos tosin oli soveltanut lääkelain 21 §:n 4 momenttia hyväksyttävien tulkintaperiaatteiden vastaisesti, oli sen menettely tilanne kokonaisuudessaan huomioon ottaen siinä määrin ymmärrettävää, ettei senkään osalta ollut aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Saaduista lausunnoista oli pääteltävissä, että myyntiluvatonta valmistetta koskevan erityisluvan myöntämiselle saattaa olla perusteltua tarvetta myös tilanteissa, joihin lääkelain 21 §:n 4 momentti ei sovellu. Tällaisia tapauksia ei kui-

tenkaan ole hyväksyttävää ratkaista mainitun säännöksen edellytyksiä tulkinnallisesti laajentaen. Tämän vuoksi ja koska lausuntojen perusteella lääkelain 21 § 4 momentti ja siihen liittyvät lääkeasetuksen 10 b-f §:t näyttivät olevan tulkinvaraisia, apulaisoikeuskanslerin katsoi, että mainittujen säännösten tarkistamistarve tulisi ottaa harkittavaksi. Samassa yhteydessä tulisi myös laajemmin arvioitavaksi mainitunlaisen erityisluvan käyttöala.

Apulaisoikeuskansleri saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon esittämänsä näkemykset lääkelain ja -asetuksen erityisluvan myöntämistä koskevien säännösten tarkistamistarpeesta. Apulaisoikeuskansleri saattoi myös lääkelain 21 §:n 4 momentin tulkinnasta esittämänsä käsityksen Lääkelaitoksen ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (1303/1/03).

Ympäristöhallinto

Käsitykset

Asianosaisen kuuleminen ja päätöksen perusteleva oikaisuvaatimusmenettelyssä

Kunnanhallituksen tietoon saatettiin apulaisoikeuskanslerin käsitys hyvään hallintoon kuuluvista asianosaisen kuulemisen ja päätöksen perustelevuuden periaatteista.

Kantelija oli pyytänyt yksityistietoimituksessa perustetun tien linjauksen aiheuttamien haittojen poistamiseksi kuntaa hakemaan yksityistietoimitusta, jonka johdosta kunnanhallitus oli päätöksessään katsonut asian kuuluvan hänelle. Asiassa oli sittemmin tehty valtuustoaloite ja myös kantelija oli uudistanut vaatimuksensa. Kunnanhallitus oli valtuustoaloitteen johdosta päättänyt hakea yksityistietoimitusta. Samassa kokouksessa seuraavan pykälän kohdalla oli hyväksytty kantelijan vaatimus viittaamalla asiaratkaisun osalta valtuustoaloitteen johdosta tehtyyn päätökseen. Ao. yksityistien tiekunta oli tehnyt kunnanhallituksen päätöksestä oikaisuvaatimuksen vaatien, että kunta peruu päätöksensä.

Kunnanhallitus oli, kantelijaa kuulematta ja päätöstään mitenkään perustelematta, hyväksynyt tiekunnan oikaisuvaatimuksen sekä kumonnut oikaisuvaatimuksen kohteena olleen valtuustoaloitteen johdosta tekemänsä päätöksen mainitsematta samaa asiaa koskevaa kantelijan vaatimuksen johdosta tehtyä päätöstä. Kunnanhallitus oli selvityksessään todennut, että mainitun tieasian pitkäaikaisen ja monivaiheisen

käsittelyn johdosta osapuolet olivat riittävän hyvin tulleet kuulluiksi ja että kunnanhallitus oli yhtynyt oikaisuvaatimuksen hyväksyessään siinä esitettyihin perusteluihin.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asianosaisen kuuleminen kohdistuu tapauskohtaisesti käsiteltävänä olevassa asiassa esitettyihin vaatimuksiin perusteineen, joten kunnanhallituksen selvityksessä esiin tuotu peruste ei ollut sellainen, jonka nojalla kantelijan kuulemista olisi voitu pitää tapahtuma-aikana voimassa olleen hallintomenettelylain 15 §:n 2 momentin mukaan ilmeisen tarpeettomana. Kun valtuustoaloitteen ja kantelijan vaatimuksen johdosta tehtyjen päätösten asiayhteys huomioon ottaen kunnanhallituksen voitiin päätellä ilmeisesti luopuneen sanotusta tiehankkeesta kokonaan, oikaisuvaatimus koski kantelijan etua siinä määrin, että häntä olisi tulut kuulla oikaisuvaatimuksen johdosta.

Päätöksen perustelemisselvollisuuden osalta apulaisoikeuskansleri totesi, että päätöksen perusteluilla on keskeinen merkitys asianosaisen oikeussuojan toteutumisessa. Päätöksen perustelujen nojalla asianosainen voi mm. harkita mahdollista valitusta annetusta päätöksestä. Vaikka laissa ei ole säännöksiä perustelemisselvollisuuden laajuudesta, apulaisoikeuskansleri katsoi, että kunnanhallituksen olisi tullut päätöksessään vähintäänkin lausua siitä, että se yhtyy oikaisuvaatimuksessa esitettyihin perusteluihin (1031/1/01).

Virheellisen tiedon antaminen valitusviranomaiselle

Kunnan pelastus- ja rakennuslautakunta oli suunnittelutarveratkaisua koskevan valitusasian käsittelyn yhteydessä antanut vuonna 2002 hallinto-oikeudelle lausunnon, jossa se ilmoitti, että erään ”rakennuspaikan läheisyydessä, kilometrin säteellä, ei viimeisten kymmenen vuoden aikana ole ollut minkäänlaista rakennustoimintaa eikä ole ollut odotettavissakaan”. Asiaa selvitettyänsä ilmeni kuitenkin, että noin 700 metrin päässä kyseisestä rakennuspaikasta on ollut vuodesta 1994 koko ajan voimassa rakennuslupa asuinrakennuksen rakentamista varten.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen antamien tietojen oikeellisuus ja luotettavuus ovat julkisen vallankäytön, oikeusvaltion peruseriaatteiden ja viranomaistoiminnan luotettavuuden kannalta keskeisiä vaatimuksia. Virkamiehen asianmukaiseen tehtävien hoitoon kuuluu mm. se, että virkamies ei viran puolesta laatimissaan asiakirjoissa anna virheellisiä tieto-

ja ja riittävällä tavalla varmistaa, että hänen antamansa tiedot ovat oikeita. Rakennustarkastajana toimineen huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen annettaessa tietoja valitus- ja lailisuusvalvontaviranomaisille (1401/1/03).

Poikkeamispäätöksen sisältö ja perustelut

Kunnanhallitus ei ollut maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n nojalla tekemässään poikkeamispäätöksessä määrännyt aikaa, jonka kuluessa poikkeamispäätöstä vastaavaa rakennuslupaa on haettava. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnanhallituksen huomiota huolellisuuteen poikkeamispäätösten laatimisessa. Hän katsoi aiheelliseksi saattaa yleisesti kunnanhallituksen tietoon myös näkemyksensä hallintopäätöksen riittävän perustelemisen tarkeydestä (1077/1/03).

Kunnallisen jätehuoltosuunnitelman valmistelu

Kaupunki oli toimielimissään hyväksynyt omalta osaltaan 17 kunnan yhteisen jätestrategian, jonka oli laatinut kuntien yhteisesti omistama osakeyhtiö. Saadun selvityksen perusteella näytti siltä, että strategian valmistelu oli suoritettu ilman vuoropuhelua kuntalaisten ja muun yleisön kanssa, eikä valmistelussa ollut arvioitu suunnitelman vaihtoehtoja ja niiden ympäristövaikutuksia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 24 §:n edellyttämällä tavalla.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain tavoite ja esityöt sekä ympäristöministeriön ohjeistu huomioon ottaen strategian valmistelun yhteydessä olisi ollut oikeudellisesti hyvin perusteltua ja asianmukaista pyrkiä turvaamaan yleisön vaikutusmahdollisuudet ja tehdä mainitussa lainkohdassa tarkoitettu suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi. Hän kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota päätöksessään ja ympäristöministeriön kyseisen kantelun tutkimista varten antamassa lausunnossa esitettyihin näkökohtiin jätestrategian asianmukaisesta valmistelemisestä vastaisuudessa (1147/1/03).

Teknisen lautakunnan menettely

Tekninen lautakunta oli tehnyt päätöksen kevyen liikenteen väylän katusuunnitelmasta. Teknisen lautakunnan päätös vaikutti kantelijoiden etuun ja oikeuteen välittömästi. Lautakunta ei ollut lainkaan lähettänyt päätöstä tiedoksi kan-

telijoille. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kunnan tekninen lautakunta ei ollut katusuunnitelmaa koskevan päätöksen tiekoksiannossa menettelyt tiedonsiannosta hallintoasioissa annetun lain (232/1966) 8 §:n mukaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on osallisille, joina kantelijoita oli pidettävä, annettu mahdollisuus osallistua hankkeen valmisteluun, arvioida hankkeen vaikutuksia sekä lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä hankkeesta. Tekninen lautakunta ei myöskään ollut menettelyt maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti, kun se ei ollut ottanut huomioon kantelijoitten tekniselle lautakunnalle lähettämää kirjettä.

Asia ei antanut apulaisoikeuskanslerin sijaisen puolelta aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että hän kiinnitti teknisen lautakunnan huomiota oikeaan menettelyyn päätöstä tiedoksi annettaessa ja menettelyyn maankäyttö- ja rakennuslaissa vuorovaikutuksen ja mielipiteen esittämisen turvaamisessa (83/1/04).

Rakennustarkastajan menettely

Saadun selvityksen mukaan asunto-osakeyhtiön korjaustoimenpiteitä koskevan rakennusluvan yhteydessä ei ollut esitetty Suomen Rakennusmääräyskokoelmassa D2 tarkoitettua ilmanvaihtosuunnitelmaa. Kattorakenteen muutostyön osalta oli selvitetty, että rakennustarkastaja ei ollut kiinnittänyt huomiota eräisiin puutteisiin korjaustoimenpiteissä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kunnan rakennustarkastaja ei ollut rakennustyön valvonnan osalta toiminut riittävän huolellisesti ilmastointisuunnitelman hyväksymisen ja katto muutosten tarkastamisen yhteydessä. Kun asiassa oli sittemmin pyydetty uusi ilmastointisuunnitelma ja sen jälkeen oli suoritettu lopputarkastus, asia ei antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen kuin että apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti rakennustarkastajan huomiota vastaisen varalle maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen menettelyyn viranomaisvalvonnan osalta (170/1/04).

Tiemestarin neuvontavelvollisuus

Kunnan tiemestarin tietoon saatettiin apulaisoikeuskanslerin käsitys neuvontavelvollisuuden laajuudesta ja annettujen neuvojen oikeellisuuden varmistamisesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että ennen 1.1.2004 voimassa olleen hallintome-

nettelylain 4 §:ää säädetty viranomaisen yleinen omaa toimialaansa koskeva neuvontavelvollisuus kohdistui lähtökohtaisesti vain menettelyllisiin seikkoihin, joskin tapauskohtaisesti neuvonantajan asemasta ja tapauksesta riippuen voitiin neuvontaa kohdistaa myös asian sisältöä koskeviin seikkoihin. Apulaisoikeuskansleri totesi myös, että viranomaistoimintaan yleisesti liittyvän laillisuusvaatimuksen perusteella viranomaisen olisi pyrittävä mahdollisimman hyvin varmistumaan siitä, että annetut neuvot ovat oikeita. Neuvon puutteellisuus voidaan rinnastaa neuvon virheellisyyteen, mikäli se antaa asiasta harhaanjohtavan kuvan ja kysymys on asianomaisen kannalta oleellisesta seikasta.

Tiemestarin menettelyä arvosteltiin sen vuoksi, että hän oli ottanut kantaa kantelijoiden omistamalla tilalla olleen riitaisaksi tulleen vanhan kulkutien oikeudelliseen luonteeseen, vaikka tuollainen asia kuului yksityisistä teistä annetun lain 38 §:n nojalla tietoiimituksessa käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.

Samassa yhteydessä kantelijat olivat myös pyytäneet tiemestarin toimenpiteitä alueella yksityistietoiimituksessa v. 1971 perustetun, mutta rakentamattoman tien toteuttamiseksi. Tien liittämisestä valtatiehen oli aikoinaan myönnetty liittymälupa. Kantelijoiden omistama tila ei ollut yksityistien osakas. Apulaisoikeuskansleri piti tiemestarin antamassa selvityksessä esitettyjä perusteita tieoikeuden vanhentumisesta virheellisinä ja vailla oikeudellista merkitystä yksityistietoiimituksessa perustettujen tieoikeuksien pysyvyyden kannalta. Sen sijaan tiemestari ei ollut tuonut kantelijoille esiin, että oli epäiltävissä liittymäluvan rauenneen, koska tietä ei ollut rakennettu. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kyseessä olevassa tilanteessa tiemestarin olisi tullut hänen tehtäväkuvauksensa huomioon ottaen tuoda esiin tämä seikka ja opastaa kantelijat kääntymään ao. tiepiirin puoleen liittymäluvan voimassaolon tarkistamiseksi ennen yksityistietoiimituksen hakemista (1031/1/01).

Muut kannanotot

Katujen kunnossapidon antaminen yksityiselle urakoitsijalle

Kantelijan mukaan jalkakäytävä oli jätetty lähes kokonaan auraamatta kaupungin tietyllä alueella. Kaupunki katsoi selvityksessään, että se oli lautakunnan päätöksellä ottanut kyseisen alueen kokonaisvaltaisen hoidon piiriin. Aluetta

urakoi yksityinen urakoitsija, joka oli antanut alueen edelleen aliurakoitsijan hoidettavaksi. Kaupunki totesi, että se suoritti tehostettua talvi kunnossapidon ja urakoitsijan työsuoritusten valvontaa, koska kunnossapito ei ollut toiminut tyydyttävästi. Kantelija katsoi, että kaupungin tulisi itse huolehtia talvi kunnossapidosta, koska urakoitsija oli laiminlyönyt tehtäviään.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että laki antaa kunnille harkintavaltaa kunnossapitotöiden suorittamisessa mm. siten, että kunta voi antaa sille kuuluvan kadun kunnossapidon kokonaan tai osittain ulkopuolisen tehtäväksi. Oikeuskansleri ei voi toimivaltansa puitteissa edellyttää, että kaupunki itse suorittaisi talvi kunnossapidon. Vastuu kunnossapidon hoitamisesta kuuluu kuitenkin kaupungille. Tärkeää on, että kaupunki jatkuvasti seuraa sille lain mukaan kuuluvan katujen kunnossapitovelvoitteen toteutumista käytännössä (1428/1/04).

Pysäköintiruutujen merkitseminen

Kantelija oli kirjoituksessaan kannellut muun muassa siitä, että kaupungissa oli maalattu pysäköintiruutuja viittä metriä lähemmäs suojatietä eikä kaupungissa ollut pysäköintiruutuja yli viisi metriä pitkälle autolle.

Kaupungin pysäköinninvalvoja totesi selvityksessään, että ruutuja oli maalattu vastoin tieliikennelain 27 §:n 2 momentin 1 kohdan säännöstä virheellisesti viittä metriä lähemmäs suojatietä. Selvityksen mukaan viranomaisen aikoi korjata tilanteen vastaamaan lain säännöstä. Kaupunkiin oltiin selvityksen mukaan maalaamassa pysäköintiruutuja myös yli viisi metriä pitkille autoille.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että pysäköintiruutujen merkitseminen ei ollut kaikilta osin ollut tieliikennelainsäädännön valossa asianmukaista. Koska asia oli viranomaisen tiedossa ja se oli luvattu korjata, ei apulaisoikeuskanslerilla ollut aihetta ryhtyä asiassa enempiin toimenpiteisiin. Hän saattoi kuitenkin päätöksessä esittämänsä näkökohdat kaupungin tietoon (716/1/03).

Tarkastukset

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi

Apulaisoikeuskansleri teki 15.2.2005 tutustumiskäynnin Vantaan kaupungin sosiaali- ja ter-

veystoimeen. Tutustumiskäynnin ennalta sovitut teemoja olivat kansanterveystyön osalta terveyskeskusten vastaanotto- ja päivystystoiminta (kiireellisen hoidon toteutus, päihtyneiden hoito erityisesti päivystystilanteessa, valmistautuminen 1.3.2005 voimaan tulevaan hoitotakuuseen) sekä potilasasiamiestoiminta. Sosiaalihuollon osalta aiheina olivat vammaispalvelut, erityisesti kuljetuspalvelut ja palvelusuunnitelmat sekä sosiaaliasiamiestoiminta ja sosiaalihuollon yhteistyö poliisin kanssa.

Kuljetuspalveluiden osalta ilmeni, että poikkeuslupahakemuksia samoin kuin oikaisuvaatimuksia tulee melko vähän. Vuosien kuluessa matkojen yhdistäminen/yhdistämiskeskus on ilmeisesti tulossa. Vantaalla on kuitenkin edetty vaihteellisemmin ja pyritty seuraamaan muiden suurten kuntien kokemuksia. Palvelusuunnitelmien laatimisen järjestelmällisyydessä on vielä parannettavaa. Asiaan on kiinnitetty huomiota uusissa vammaispalveluohjeissa.

Johtava kriisityöntekijä esitteli Vantaan kriisikeskuksen toimintaa sekä sosiaalityötä poliisissa-hanketta. Vantaalla ei ole erikseen poliisiorganisaatioon sijoitettua sosiaalityöntekijää, vaan poliisi ottaa tarvittaessa yhteyden kriisikeskukseen. Mallia on pidetty parempana mm. roolien selkeyden kannalta.

Vantaan sosiaali- ja potilasasiamies kertoi tehtävästään ja havainnoistaan toimialoillaan. Sosiaaliasiamies avustaa erilaisissa konfliktitilanteissa. Yleisiä tilanteita, joissa sosiaaliasiamiehen puoleen käännetään, ovat esimerkiksi vanhemman oikeudet huostaanottotilanteissa. Asiakkaista 80 % on kuitenkin toimeentulotukiasiakkaita. Yhteydenotoista 90 % tulee puhelimitse. Sosiaali- ja potilasasiamies on keskushallinnon virkamies ja eikä kuulu sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioon, mitä asiamies piti oleellisenä työn riippumattomuuden kannalta.

Terveyskeskuspäivystyksen ylilääkäri esitteli terveyskeskuksen päivystystoimintaa Vantaalla. Päivystyksen puhelinpalvelua on pyritty parantamaan. 1.3.2005 voimaan tulevan hoitotakuun osalta todettiin, että etukäteen on vaikea arvioida, lisääntykö vai väheneekö päivystykseen hakeutuvien määrä hoitotakuun myötä. Selvittämiseen hoitotakuun haasteista suhtaudutaan kuitenkin optimistisesti.

Oikeuskanslerinvirastossa tarkastusajankohdallaan vireillä olleeseen kanteluun liittyen keskusteltiin poliisin virka-avun pyytamisestä annetuista päivystyksen uusista ohjeista. Uusien ohjeiden mukaan perusteet virka-avun pyytamiselle ovat potilaan saattaminen psyykkisen tilan arvioon

(mielenterveyslaki 30–31 §, poliisilaki 40 §) ja järjestyshäiriöt/aggressiivinen potilas (poliisilaki). Lisäksi ohjeiden mukaan, kun potilas on vanki tai poliisiin pidättämä ja tarvitsee terveydenhuollon palveluita, vartioinnista huolehtivat ao. viranomaiset. Keskusteltiin myös psykiatrisen päivystyspotilaan hoidosta sekä potilaan eristämisestä annetuista ohjeista.

Tärkeiksi asioiksi oman toimialansa kannalta sosiaali- ja potilasasiain nimesi oman budjetin ja asiamiehen vahvan irtisanomissuojan toiminnan riippumattomuuden kannalta. Sosiaalihuollon johtaja viittasi valmisteilla olevaan lastensuojelun kokonaisuudistukseen katsoen, että maallikkolautakunta ei ole lastensuojeluasioissa paras mahdollinen paikka ratkoa asioita (1/51/05).

Vantaan kaupungin perusopetus

Apulaisoikeuskansleri teki 15.2.2005 tutustumiskäynnin Vantaan kaupungin perusopetukseen. Tutustumiskäynnin ennalta sovittuja teemoja olivat oppilashuolto sekä kurinpitoon ja järjestyksenpitoon liittyvät menettelyt. Käynnin yhteydessä keskusteltiin lisäksi muun muassa erityisopetuksen järjestämisestä Vantaalla ja erityisopetuksen siirtymiseen edellytyksistä.

Kurinpidon osalta keskustelussa ilmeni, että sivistystoimella ei ollut käytössään yhteenvetotietoa kurinpitoasioista eikä oppilaiden välisestä väkivallasta. Apulaisoikeuskansleri pyysi, että hänelle toimitetaan edellä mainitut kurinpito- ja kouluväkivalta-asioiden yhteenvetotiedot.

Käynnin yhteydessä keskusteltiin myös lastensuojelulain nojalla perhe- tai laitoshuoltoon sijoitettujen lasten perusopetuksen toteutumiseen liittyvistä kysymyksistä sekä perusopetuslain 40 §:n salassapitoa ja 41 §:n tietojensaantioikeutta koskevistä säännöksistä. Perusopetuksen edustajien mukaan perusopetuksen oikeus saada tietoja sosiaalihuollon asiakkaina olevista oppilaista on puutteellisesti säännelty. He totesivat, että joissakin tilanteissa tietojen siirtämisen ja tietojensaantioikeuden osalta kaivattaisiin nykyistä selkeämpää säännöstä (6/51/05).

Vantaan kaupungin ympäristökeskus

Apulaisoikeuskansleri teki 15.2.2005 tutustumiskäynnin Vantaan kaupungin ympäristökeskukseen.

Ympäristökeskus huolehtii kunnan ympäristönsuojelu- ja ympäristöterveydenhuollon

viranomaistehtävistä Vantaalla yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Ympäristönsuojelun toimialueeseen kuuluvat ilmansuojelu, vesiensuojelu, kemikaalivalvonta ja maa-aineslain valvonta, meluntorjunnan, jätehuollon ja kemikaalivalvonnan lupa- ja valvonta-asiat, luonnonsuojelun ja luonnon virkistyskäytön edistäminen sekä yleisen ympäristönsuojelun neuvonta ja tiedottaminen. Ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvat terveydensuojeluvalvonta, elintarvikevalvonta, eläinlääkintähuolto ja eläinsuojelu, kulutustavaroitten ja -palvelusten valvonta sekä tupakkalain valvonta. Toiminnan pohjana on erittäin laaja velvoittava lainsäädäntö. Terveydensuojelu on osa kunnan järjestämistä peruspalveluista.

Apulaisoikeuskanslerille esiteltiin Vantaan ympäristöterveydenhuollon toimintaa mm. eläinlääkintähuollossa, elintarvike- ja terveydensuojelun valvonnassa ja asumisterveysasioissa (5/51/05).

Ahvenanmaan itsehallinto

Muu kannanotto

Ahvenanmaan maakuntahallituksen menettely hirvenkaatoluvan myöntämisessä

Kantelija oli arvostellut Ahvenanmaan maakuntahallituksen menettelyä kun se oli useamman vuoden ajan myöntänyt erälle metsästysseurueelle hirvenkaatolupia erään Ahvenanmaan metsästyslaissa olevan poikkeuslupasäännöksen perusteella. Säännöksen mukaan maakuntahallitus voi hakemuksesta myöntää poikkeuksia metsästyslain määräyksistä erittäin painavista syistä. Kantelija viittasi oikeuskanslerin aiempaan kannanottoon, jonka mukaan poikkeuslupasäännöstä on tulkittava ahtaasti.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei metsästyslain poikkeuslupasäännöksessä käytettyä käsitettä ”erittäin painava syy” voida yksiselitteisesti määritellä etukäteen. Erittäin painavien syiden mahdollinen käsilläolo on arvioitava erikseen kussakin tapauksessa, ottaen huomioon kaikki asiaan vaikuttavat merkitykselliset seikat.

Ahvenanmaan maakuntahallitus oli esittänyt useita seikkoja, joita se yhdessä piti metsästyslain poikkeuslupasäännöksessä tarkoitettuna erittäin painavana syynä. Oikeuskansleri katsoi, ettei hänellä ollut aihetta epäillä, että maakuntahallitus arvioidessaan erittäin painavien syiden olemas-

saoloa olisi ylittänyt harkintavaltansa tai muuten menetellyt lainvastaisesti.

Oikeuskansleri totesi, ettei hänen kannanotonsa merkitse muutosta siihen, mitä hän oli aiemmassa päätöksessään todennut metsästyslain

poikkeuslupasäännöksen tulkinnasta, eli että sitä on tulkittava ahtaasti. Oli kuitenkin otettava huomioon, että metsästyslainsäädäntö oli eräiltä osin muuttunut aiemman päätöksen antamisen jälkeen (1264/1/04).

6 Asianajajalaitoksen valvonta

Yleiskatsaus

Oikeuskanslerin valvontatehtävä yleisen edun valvojana kohdistuu Suomen Asianajajaliittoon, jolla puolestaan on välitön valvontavastuu jäseniinsä sekä julkisiin oikeusavustajiin. Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvontatoimivallan jaolla pyritään turvaamaan yhtäältä asianajopalveluita antavien riippumattomuus päämiehensä oikeuksien puolustajana ja toisaalta valvonnan tehokkuus. Muut oikeuspalvelujen tarjoajat kuin asianajajat ja julkiset oikeusavustajat eivät kuulu tämän valvonnan piiriin.

Lainsäädäntömme lähtökohtana on vapaa ja itsenäinen asianajajakunta, jonka tulee voida sivuvaikutteista vapaana vain lakia ja hyvää asianajajatapaa noudattaen valvoa päämiehensä etua ja oikeutta. Seurauksena tästä periaatteesta on, että asianajajien ammatillinen valvonta kuuluu ensisijaisesti Suomen Asianajajaliiton omille toimielimille, yhdistyksen hallitukselle ja valvontalautakunnalle.

Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvonta liittyy sekä oikeuskanslerille kuuluvaan yleiseen laillisuusvalvontaan että jäljempänä selostettavaan Suomen Asianajajaliiton valvontamenettelyyn. Jokainen kansalainen voi kääntyä joko Asianajajaliiton tai oikeuskanslerin puoleen, jos hän katsoo, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti. Lisäksi oikeuskanslerilla on muutoksenhakuoikeus Asianajajaliiton hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksiin.

Asianajajaliiton jäsenyys

Asianajajista annetun lain (496/1958) 1 §:n mukaan asianajaja on se, joka on maan yleisenä asianajajayhdistyksenä toimivan Suomen Asianajajaliiton jäsenenä merkitty asianajajaluetteloon. Asianajajaliiton jäseneksi on hyväksyttävä lakimies, jolla koulutuksensa lisäksi on käytännön kokemusta ja taitoa. Lisäksi Suomen

Asianajajaliiton säännöissä edellytetään, että asianomainen on suorittanut Asianajajaliiton hallituksen nimeämän tutkintolautakunnan toimeenpaneman asianajajatutkinnon.

Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa

Asianajajista annetun lain 5 §:n mukaan asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa. Määriteltäessä tällä tavoin asianajajan yleisiä velvollisuuksia on huomioon otettu sekä asiakkaan etu että yleinen etu. Yleisen edun on mm. katsottu vaativan, että asianajajan on toiminnassaan mahdollisuuksiensa mukaan pyrittävä edistämään hyvää oikeudenhoitoa.

Hyvän asianajajatavan sisältö on tarkemmin määritelty vuonna 1972 laadituissa Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa. Ne sisältävät muun muassa määräyksiä asianajajan työstä, asianajotoimistosta ja sen järjestelystä, asianajotehtävän vastaanottamisesta, torjumisesta ja siitä luopumisesta, asianajajan ja päämiehen välisistä kysymyksistä samoin kuin asianajajan suhteesta vastapuoleen sekä tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin.

Suomen Asianajajaliitossa on käyty keskustelua tapaohjeiden uudistamisesta ja alustavat lausuntopyynnöt asian kokonaistilanteen kartoittamiseksi on lähetetty eri tahoille loppusyksystä 2005.

Valvonta-asiat

Valvontajärjestelmä

Asianajajien ammatillinen valvonta on uudistunut 1.11.2004 lukien (L asianajajista annetun lain muuttamisesta 697/2004). Asianajajien toimintaa koskevien kanteluiden ja asianajajien palkkioihin liittyvien riitojen käsittely on keskitetty

Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnalle ja aikaisempi jako liiton hallituksen käsittelemiin valvonta-asioihin ja kurinpitolautakunnan käsittelemiin kurinpitoasioihin on poistunut. Oikeuskanslerin toimivaltaan valvontajärjestelmän uudistaminen ei tuonut muutoksia.

Valvontajärjestelmän toiminta

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaan Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassa täyttävät velvollisuutensa asianajajana.

Asianajajista annetun lain 7 §:n 1 momentin (697/2004) mukaan valvonta-asiat käsittelee ja ratkaisee Suomen Asianajajaliiton hallituksesta riippumaton erillinen valvontalautakunta. Valvontalautakuntaan kuuluu yhdeksän jäsentä. Puheenjohtaja ja viisi jäsentä ovat asianajajia ja heidät valitsee Asianajajaliiton valtuuskunta. Kolme asianajajakuntaan kuulumatonta jäsentä nimittää valtioneuvosto oikeusministeriön esityksestä ministeriön saatua ehdokkaiden kelpoisuudesta tehtävään asianajajayhdistyksen puoltavan lausunnon. Valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla.

Valvontamenettely voi tulla vireille asianajajan asiakkaan tai tämän vastapuolen kantelusta, liiton oman valvonnan yhteydessä, oikeuskanslerin vaatimuksesta tai tuomioistuimen ilmoituksesta. Valvontalautakunta käsittelee ja ratkaisee asiat yleensä jaostoissa, joita on kolme, jolloin mukana on aina vähintään yksi asianajajakuntaan kuulumatonta jäsen. Täysistunnossa käsitellään valvontalautakunnan puheenjohtajan sen käsiteltäviksi määräämät tai jaostojen sille siirtämät asiat. Täysistunnossa käsiteltäviä asioita ovat muun muassa vakavat, vaikeat ja erittäin merkittävät sekä sellaiset kantelut, joiden informaatio on tarpeellista kaikille valvontalautakunnan jäsenille. Asianajajayhdistyksestä erottamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättää aina täysistunto.

Menettely valvonta-asiaa käsiteltäessä on kirjallinen. Asianajajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisua ja kantelijalle on varattava tilaisuus lausua asianajajan vastauksen johdosta. Asianajajayhdistyksestä voidaan kuitenkin erottaa tai määrätä seuraamusmaksu vain, jos asiassa on järjestetty suullinen käsittely. Valvontalautakunta tai jaosto voi muulloinkin järjestää suullisen käsittelyn, johon asianajaja ja kantelija on kutsuttava.

Valvontamenettelyn kannalta on tärkeää, että säännös, jonka mukaan asianajajan tulee antaa häneltä pyydetty tiedot ja selvitykset avoimesti ja totuudenmukaisesti myös toteutuu käytännössä. Lautakunnan ja jaoston on muutoinakin huolehdittava siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi.

Asianajajaliitosta eroaminen ei keskeytä alkanutta valvontamenettelyä, vaan se käydään loppuun. Jos asianajajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, annetaan lausunto siitä, minkä seuraamuksen hän olisi ansainnut.

Asianajajien valvonta on nykyään aikaisempaa julkisempaa, sillä kenellä tahansa on mahdollisuus saada tietoonsa Asianajajaliitossa kanteluista pidettävän julkisen päiväkirjan tiedot sekä ratkaisuseloste. Tiedoista ilmenee kenestä asianajajasta on kanneltu, kuka on kantelija sekä mistä asiassa on kyse ja mikä on ollut seuraamus.

Kurinpidolliset seuraamukset

Jos asianajajan todetaan valvonta-asian käsittelyssä ilmitulleiden seikkojen johdosta menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, on valvontalautakunnan määrättävä hänelle kurinpidollinen seuraamus, joita ovat asianajajayhdistyksen jäsenyydestä erottaminen, seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Mahdollista on myös kiinnittää asianajajan huomiota oikeaan menettelyyn niissä tapauksissa, joissa valvontalautakunta on katsonut, että asianajaja on syylistymättä varsinaiseen valvontarikkomukseen menetellyt toisin kuin olisi ollut paikallaan.

Aikaisemmista kurinpidollisista seuraamuksista poistetun julkisen varoituksen tilalle on tullut seuraamusmaksu, joka on suuruudeltaan vähintään 500 ja enintään 15 000 euroa. Maksua määrättäessä otetaan huomioon muun ohessa asianajajan menettelyn moitittavuus, kokemus asianajotehtävistä sekä taloudelliset olot niin, että seuraamus on oikeudenmukaisessa suhteessa menettelyyn.

Asianajaja, joka menettelee epärehellisesti tai muulla tavalla tehtävässään tahallaan loukkaa toisen oikeutta, on erotettava asianajajayhdistyksen jäsenyydestä. Jos asianajajan menettelyyn liittyy lieventäviä seikkoja, hänen maksettavakseen voidaan määrätä seuraamusmaksu tai antaa hänelle varoitus.

Jos asianajaja menettelee muulla tavalla hyvän asianajajatavan vastaisesti, hänelle on annettava varoitus tai huomautus. Jos menettely on

toistuvaa tai siihen liittyy muuten raskauttavia seikkoja, hänet voidaan erottaa asianajajayhdistyksen jäsenyydestä tai määrätä maksettavaksi seuraamusmaksu.

Asianajajan laskuun tyytymätön asiakas voi pyytää Asianajajaliiton valvontalautakunnalta suosituksen kohtuullisen palkkion määrästä. Palkkioriiita-asiat käsitellään lautakunnan jaostossa, jonka puheenjohtajana toimii tällöin aina asianajajakuntaan kuulumaton jäsen. Palkkioriiita-asiassa mahdollisesti annettu suositus ei kuitenkaan ole täytäntöönpanokelpoinen eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Asiakas voi viedä palkkioriiita-asiana käräjäoikeuteen tai kuluttajavalituslautakunnan käsiteltäväksi.

Tiedot virallisilta syyttäjiltä

Valtakunnansyyttäjän ohjeen (VKS:2000:6) mukaisesti viralliset syyttäjät lähettävät oikeuskanslerinvirastoon tiedon, mikäli asianajaja on syytetty tuomioistuimessa rikoksesta, joka on omiaan vaikuttamaan hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentamaan asianajajakunnan arvoa. Tieto annetaan lähettämällä jäljennös syytteestä ja tuomioistuimen päätöksestä taikka syyttämättäjättämispäätöksestä oikeuskanslerinvirastoon.

Vuonna 2005 syyttäjät toimittivat oikeuskanslerille neljä ilmoitusta asianajajiin kohdistuneista syytteistä tai syyttämättäjättämispäätöksistä. Vastaava luku vuonna 2004 oli viisi.

Asian niin vaatiessa virallisen syyttäjän antama tieto toimitetaan edelleen Suomen Asianajajaliittoon, jolloin asiassa käynnistyy valvontamenettely.

Oikeuskanslerin valvonta

Sovellettavista säännöksistä ja valvontamenettelyistä

Asianajajan itsenäinen asema heijastuu oikeuskanslerin suorittaman valvonnan sisältöön. Oikeuskansleri valvoo, että asianajaja täyttää velvollisuutensa asianajajana, mutta oikeuskanslerilla ei ole mahdollisuutta puuttua itse asianajajan työhön tai määrätä hänelle kurinpidollista seuraamusta.

Oikeuskanslerilla on asianajajalain 10 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta lain 7 ja 9 §:sää tarkoitetuissa jäsenyyttä kos-

kevissa asioissa ja valvonta-asioissa annettuihin päätöksiin. Oikeuskansleri saa jäljennöksen kaikista Asianajajaliiton valvontapäätöksistä. Päätös lähetetään samanaikaisesti myös kantelun tai ilmoituksen tehneelle henkilölle. Jos hän katsoo, että valvonta-asiaa ei ole käsitelty asianmukaisesti tai on tyytymätön päätökseen, hän voi kääntyä oikeuskanslerin puoleen, joka ottaa esitetyt näkökohdat huomioon harkitessaan mahdollista muutoksenhakua valvontapäätökseen. Valvontaa ja muutoksenhakuuhoitoa varten hankitaan oikeuskanslerinvirastoon tarpeen mukaan asian käsittelyssä valvontalautakunnassa kertyneet asiakirjat.

Yleisenä huomiota voidaan lausua, että asianajajalain muutoksen voimaantulon jälkeen asianajajan menettelyä koskevat kantelut ovat oikeuskanslerinvirastossa vähentyneet. Yhtenä syynä voi olla se, että nyt valvontalautakunta perustelee kaikki päätöksensä toisin kuin aikaisemmin, jolloin asianajajaliiton hallituksen päätökset valvonta-asioissa olivat perusteluiltaan erittäin niukat.

Asianajajalain muutoksella laajennettiin asianajajan oikeutta hakea muutosta kaikkiin niihin päätöksiin, joissa hänelle on määrätty kurinpidollinen seuraamus. Tätä muutoksenhakuoikeutta asianajajat ovat käyttäneet vuonna 2005 noin kymmenessä tapauksessa. Valitukset ovat koskeneet pääasiallisesti lievintä seuraamusta eli huomautusta. Koska kantelija ei ole valvontamenettelyssä asianosainen, hänellä ei edelleenkään ole oikeutta hakea ratkaisuun muutosta, mutta häntä on kuultava muutoksenhakuasteessa. Myös liiton hallituksen velvollisuus antaa valituksen johdosta lausunto säilytettiin. Helsingin hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille, asianajajayhdistykselle ja kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

Asianajajien menettelyä koskevat kantelut

Oikeuskanslerinvirastoon lähetetyistä Asianajajaliiton valvontapäätöksistä ja kansalaisten oikeuskanslerille lähettämistä kantelukirjoituksista saadaan kuva hyvän asianajajattavan sisällystä ja toteutumisesta.

Käytännössä Suomen Asianajajaliiton ensisijainen valvontavastuu ilmenee siten, että asianajajakantelut, joiden tueksi on esitetty todennäköisiä syitä ja joita oikeuskansleri ei suoraan

ratkaise, siirretään asianajajista annetun lain 6 §:ään viitaten Asianajajaliiton käsiteltäviksi. Oikeuskanslerilla on siten aloitevalta valvontamenettelyn käynnistämiseksi ja myös toimivaltaa jäsenyysasioissa. Osa oikeuskanslerille osoitetuista kanteluista koskee sellaista asianajajan menettelyä, joka jo on ollut valvontalautakunnan tutkittavana. Asianajajista annetun lain 7 c §:n 2 momentin mukaan Asianajajaliitossa ratkaistua valvonta-asiaa ei kuitenkaan voida menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä (Ks. myös KKO:1997:158).

Oikeuskanslerille lähetettyjen kantelukirjoitusten perusteella voidaan rajata joitakin kansalaisten ongelmallisina kokemia asianajotoiminnan alueita. Näistä voidaan mainita ennen kaikkea pesänjakoja ja pesänselvityksiä koskevat kantelut varsinkin kun asianajaja on hoitanut molempia tehtäviä ja mukana on ollut monta intressitahoa. Tyypillisiä ovat myös perinnönjaton viipymistä koskevat kantelut. Niiden taustalla on usein pesänosakkaiden keskinäiset erimielisyydet kuolinpesän hoitoon ja omaisuuden realisointiin liittyvissä asioissa. Nämä ongelmat näyttävät pysyvän ajankohtaisina vuodesta toiseen, samoin kuin asianajajan esteellisyyteen liittyvät kirjoitukset.

Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten menettelyä koskevien kantelukirjoitusten taustalla voidaan usein nähdä asiakkaan pettymys tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen. Tällaiset kantelut koskevat yleensä riita-asioita. Oikeudenkäyntiin liittyvissä asianajajakanteluissa on usein kysymys siitä, että asiakas katsoo oman asianajajan jättäneen jotain olennaisen tärkeää todisteluaineistoa esittämättä tai hoitaneen asiaa muutoin tehottomasti. Toisaalta vastapuolen asianajajan voidaan väittää painostaneen kantelijaa tai johtaneen häntä harhaan taikka menetelleen muutoin hyvän asianajajatavan vastaisesti. Tämän tyyppiset asianajajiin kohdistetut moitteet ja väitteet ratkaistaan useimmiten, asiaa Asianajajaliittoon siirtämättä, suoraan tuomioistuimen menettelyä koskevan ratkaisun yhteydessä.

Valvontamenettelyn käynnistäminen

Oikeuskansleri on kertomusvuonna käynnistänyt valvontamenettelyn lähettämällä Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi oikeuskanslerille saapuneita kanteluita yhteensä 15 kappaletta.

Muu toimenpide

Asianajotoimistossa toimitettava tarkastus

Osakeyhtiömuodossa toimivan asianajajatoimiston toinen osakas oli tuomittu törkeästä kavalluksesta 9.2.2004. Suomen Asianajajaliitto oli saanut vahvistamattoman tiedon asiassa tehdystä rikosilmoituksesta kesällä 2002. Virallisen vahvistuksen liitto oli saanut 28.11.2003, kun se oli saanut käyttöönsä haastehakemuksen käräjäoikeudesta.

Liiton hallitus oli yritettyään hankkia asiassa selvitystä siirtänyt asian kavallukseen syllistyneen, edelleen toimiston palveluksessa toimineen entisen osakkaan osalta kurinpitomenettelyyn 29.10.2003. Asianajotoimistossa oli tehty liiton määräämä tarkastus 18.2.2004. Tarkastuksessa ei havaittu toisen osakkaan osalta puutteita tai virheellisyksiä asiakasvarojen käsittelyssä.

Oikeuskansleri on katsonut päätöksessään, että ottaen huomioon asianajajista annetun lain valvontaa koskevien säännösten edellyttämä salassapito sekä valvonnan kohteena olevan asianajajan oikeusturva, perusteita saattaa tieto vahvistamattomasta rikosilmoituksesta liiton taholta samassa yhtiössä toimivien osakkaiden tietoon ei ollut.

Oikeuskansleri on kuitenkin katsonut, että liiton olisi tullut ryhtyä toimiston tarkastukseen aikaisemmin. Salassapitoa koskevat säännökset eivät olisi estäneet toimiston tarkastusta jo siinä vaiheessa, kun epäily toisen osakkaan menettelystä oli liiton tietoon tullut. Oikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle Suomen Asianajajaliiton huomiota mahdollisuuteen tehdä tarkastus osakeyhtiömuodossa toimivassa asianajajayhteisössä, jos liiton tietoon on saatettu tieto epäiltävissä olevista väärinkäytöksistä ja valvontamenettelyn salassapitosäännökset rajoittavat mahdollisuutta tiedon antamiseen (433/1/04).

Julkiset oikeusavustajat

Valtion oikeusaputoimistoista annettu laki on (258/2002) on tullut voimaan 1.6.2002. Oikeusapu on luonteeltaan asianajopalvelua ja tavoitteena on, että toiminta täyttää asianajotoiminnalle asetettavat vaatimukset. Julkisen oikeusavustajan tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa ja hän on tältä osin Suomen Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvonnan alaisena (L valtion oikeusaputoimis-

toista 6 §). Julkiset oikeusavustajat ovat valtion virkamiehiä ja tällä perusteella oikeuskanslerin yleisen laillisuusvalvonnan alaisia. Tähän val-

vontaan kuuluvat kanteluasiat ratkaistaan tavallisessa järjestyksessä oikeuskanslerinvirastossa.

Tilastot

Suomen Asianajaliiton valvontalautakunnan käsittelemät valvonta-asiat v. 2005

Kanteluja ja aloitteita			Määrätyt seuraamukset								
käsitelty	tutkimatta	toimenpiteitä	liitosta erottaminen	seuraamusmaksu	varoitukset	huomautus	olisi ansainnut			palkkiota	
							tulla erotetuksi	varoituksen	huomautuksen	suositellaan alennettäväksi	ei suositella alennettäväksi
412	39	373	4	1	22	72	1	2	2	23	49

Oikeuskanslerin käsittelemät asiat v. 2005

Kanteluja	Kantelun kohteena		Kantelun aiheuttamat toimenpiteet						
	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	Siirretty Suomen Asianajaliiton käsiteltäväksi		Tutkimatta jätetyt	Muuhan toimenpiteeseen ryhtyminen		Ei ollut aihetta toimenpiteisiin	
käsitelty	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	asianajaja	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	asianajaja	julkinen oikeusavustaja
105	88	17	14	1	16	2	3	56	13

7 Eräitä oikeuskanslerinvirastossa syntyneitä asiakirjoja

Suuronnettomuuden tutkintalautakunnan jäsenten esteellisyys

Seloste oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksestä 31.5.2005, dnrot 34/1/05, 47/1/05 ja 144/1705

Valtioneuvosto oli 13.1.2005 asettanut oikeusministeriön esityksestä suuronnettomuuden tutkintalautakunnan selvittämään Kaakkois-Aasiassa 26.12.2004 tapahtuneeseen luonnononnettomuuteen ja suuronnettomuuteen liittyvien tapahtumien kulkua.

Onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain (373/1985, onnettomuustutkintalaki) 4 §:n mukaisesti tutkinnassa tuli selvittää onnettomuuden kulku, syyt ja seuraukset sekä pelastustoimet. Tutkinnasta tuli laatia lain 15 §:sää säädetty tutkintaselostus, johon tuli ottaa suositukset sellaisiksi toimenpiteiksi, jotka tutkintalautakunnan käsityksen mukaan ovat tarpeen turvallisuuden lisäämiseksi, onnettomuuksien ehkäisemiseksi, vahinkojen torjumiseksi ja vähentämiseksi sekä pelastuspalvelun tehostamiseksi. Tutkintaselostus tuli antaa valtioneuvostolle, joka päättää, mihin toimenpiteisiin suositusten vuoksi on ryhdyttävä.

Asiassa tehdyissä kanteluissa oli esitetty epäilyjä lautakunnan puheenjohtajaksi nimitetyn presidentti Martti Ahtisaaren, varapuheenjohtajaksi nimitetyn valtioneuvos Harri Holkerin sekä jäseniksi nimitettyjen Onnettomuustutkintakeskuksen entisen johtajan, varatuomari Kari Lehtolan ja professori Ullamaija Kivikurun esteettömyydestä. Samalla oli kiinnitetty huomiota ulkoasiainministeriön toimenpiteisiin oman selvityksen hankinnassa ja sen luotettavuuden arvioimiseen sekä kriisikokouksen 27.12.2004 pöytäkirjan tietojen luotettavuuteen.

Hankittuaan asiassa tarpeelliseksi katsomansa selvityksen oikeuskansleri totesi muun muassa seuraavaa.

Haettaessa vastausta siihen, olivatko suuronnettomuuden tutkintalautakunnan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja jäsenet sellaisessa

suhteessa ulkoasiainministeriöön tai olivatko he muutoin sellaisessa asemassa, että olivat esteelliset tutkintalautakunnan jäseniksi eikä heitä siis olisi tullut nimittää tehtäviinsä, ratkaisussa on tarkasteltu ensin tutkintalautakunnan tehtäviä, ulkoasiainministeriön tehtäviä ja asemaa tutkinnassa sekä esteellisyyksymykseen liittyviä yleisiä näkökohtia.

Tutkintalautakunnan tehtävien kannalta olennaista oli ollut selvittää, miten suomalaiset viranomaiset olivat suuronnettomuuden aiheuttaneessa tilanteessa toimineet. Kriisitilanteen hallinnan, siihen liittyvien toimenpiteiden ja päätöksenteon kannalta ei voida sivuuttaa sitä, miten maan rajojen ulkopuolella tapahtuvien luonnon- ja muiden onnettomuuksien tapahtumiseen oli ennakolta pyritty varautumaan. Tutkintalautakuntaan pyrittiin nimeämään sellaiset asiantuntijat, joilla etukäteen arvioiden arveltiin olevan riittävät tiedot ja taidot hankkia tehtävän edellyttämät selvitykset ja esittää tarpeelliseksi katsotut toimenpidesuositukset vastaisen varalle. Tutkinnan tarkoituksena ei ollut selvittää mahdollisia syyllisyyskysymyksiä. Tutkintaselostusta ei laadittu mahdollista oikeudenkäyntiä varten.

Mitä ulkoasianministeriön toimialaan, tehtäviin ja asemaan tutkinnassa tulee, ratkaisussa on kiinnitetty huomiota mm. konsulipalvelulain (498/1999) 15 ja 16 §:n säännöksiin. Niiden mukaan suuronnettomuuden ja luonnononnettomuuden sattuessa tai uhatessa edustusto avustaa toimipiirissään olevaan Suomen kansalaista ja, ottaen huomioon myös 2 §:n 1 momentin säännöksen, eräin edellytyksin Suomessa pysyvästi asuvaa ulkomaalaista. Edustusto avustaa evakuoinnin järjestämisessä kriisialueelta lähimmälle turvalliselle alueelle tai kotimaahan, jos asianomaisen henkilökohtaisen turvallisuuden suojaaminen sitä edellyttää. Harkittaessa lain 15 ja 16 §:sää tarkoitettuja avustustoimenpiteitä ja niiden laajuutta sekä toteutettaessa toimenpiteitä otetaan lain 17 §:n mukaan huomioon kriisitilanne, muut olosuhteet, muiden pohjoismaiden ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimenpiteet sekä edustuston tosiasialliset mahdollisuudet

avustamiseen. Edustusto välittää lain 18 §:n mukaan tietoja ulkoasiainministeriölle kriisialueella olevista henkilöistä ja kriisitilanteen kehittymisestä. Ministeriö ja edustusto tulivat keskeisiksi toimijoiksi sen vuoksi, että onnettomuus tapahtui ulkomailla. Tutkintalautakunnalle annettua tehtävää sivuttiin niitä tehtäviä, jotka kuuluvat ministeriön hallinnonalaan ja joita sillä oli suoritettu.

Onnettomuustutkintalain 7 §:n 1 momentti sisältää tutkintalautakunnan jäsentä koskevat esteellisyysperusteet. Niiden 4) kohta sisältää yleislausekkeen esteellisyysperusteesta. Tutkintalautakunnan jäsen on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa tutkinnassa muusta (kuin 1-3 kohdista johtuvasta) erityisestä syystä vaarantuu. Lainkohta on säilynyt muuttumattomana lain säätämistä lähtien vuodesta 1985. Onnettomuustutkintalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä 83/1984 vp lausuttiin tältä osin, että yleislausekkeen perusteella tutkintalautakunnan jäsen saattaa olla esteellinen silloin, kun hän on palvelussuhteessa onnettomuuden johdosta vahinkoa kärsineeseen, vahingosta vastuussa olevaan tai siihen, jolle tutkinnan johdosta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Olennaista yhtäältä on se, ettei tutkinnan tarkoitus saa vaarantua, ja toisaalta se, ettei tutkintaan osallistuvalla ole sellaista lainkohdassa mainittua suhdetta, mikä saattaisi vähentää yleistä luottamusta tutkintaan. Laki säädettiin hallituksen esityksen mukaisesti.

Onnettomuustutkintalain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan yleislausekkeen kanssa samasanainen esteellisyysperuste sisältyi jo aiemmin säädetyin, hallintolakia edeltäneen hallintomenettelylain (598/1982) 10 §:n 1 momentin 6 kohtaan. Koska tuon lain säätämiseen tähdännyttä hallituksen esitystä ei muutettu eduskuntakäsittelyssä, voidaan vertailevasti todeta, mitä sitä koskevassa hallituksen esityksessä 88/1981 vp lausuttiin. Siinä tunnustettiin se tosiasia, että on mahdotonta määritellä yleispätevästi kaikkia tilanteita, joissa virkamiehen suhde asiaan tai asianosaiseen on sellainen, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu. Kuitenkin myös muut seikat (kuin säädettäväksi ehdotetun 10 §:n 1 momentin 1-5 kohtiin sisältyvät esteellisyysperusteet) saattavat muodostaa jääviysperusteen, jos ne vaarantavat virkamiehen puolueettomuuden. Koska yleislausekkeen mukainen esteellisyys syntyy vain, jos luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu erityisen syyn vuoksi, olisi säännöshdotuksessa tarkoitettun tällaisen syyn oltava yleensä myös ulkopuolisen havaittavissa ja

sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen oltava suunnilleen samanasteinen kuin erityisesti määritellyissä esteellisyysperusteissa.

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohta otettiin sellaisenaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohtaan. Hallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä 72/2002 vp ja hallintovaliokunnan mietinnössä 29/2002 vp kiinnitettiin huomiota samoihin näkökohtiin kuin hallituksen esityksessä 88/1981 vp.

Onnettomuustutkintalain 7 §:n 1 momentin 4 kohta on erityissäännös. Se syrjäyttää hallintolain (434/2003) 28 §:n 1 momentin yleisen säännöksen virkamiehen esteellisyydestä, joka on toissijainen mm. muussa laissa annettuihin siitä poikkeaviin säännöksiin nähden.

Ratkaisussa on katsottu, että onnettomuustutkintalain 7 §:n 1 momentin 4 kohta ei ole kiinteä, tarkkamittainen esteellisyysperuste, vaan sen mukainen esteellisyys riippuu harkinnasta. Kannanotto esteellisyyteen on kannanotto oikeuskäsitelmään, joka ei ole tarkoituksenmukaisuusharkinnan, vaan oikeusharkinnan varassa. Lain 7 §:n 1 momentin 1-3 kohdissa luetellut erityiset esteellisyysperusteet ovat suppeat. Yleislausekkeen mukaisen esteellisyysperusteen voidaan säännöksen tarkoituksen ja sanamuodonkin mukaan edellyttää olevan merkitykseltään samaa tasoa, jolloin yleislausekkeen mukaista esteellisyysperustetta tulee soveltaa erityisiä perusteita vastaavalla tavalla. Näin ollen mikä tahansa luottamuksen puutetta ilmaiseva mielipide ei riitä aiheuttamaan lain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan yleislausekkeessa tarkoitettua esteellisyyttä, vaan asia on tutkittava tapauskohtaisesti.

Arvioitaessa yksityiskohtaisesti lautakunnan jäsenen esteellisyyttä selostetun yleislausekkeen perusteella on ratkaisussa lausuttu seuraavaa.

Puheenjohtaja Ahtisaaren aiempi toiminta ulkoasiainministeriön virkamiehenä tai tasavallan presidenttinä eivät muodostaneet onnettomuustutkintalain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan yleislausekkeen mukaista muuta erityistä syytä. Ahtisaaren ja ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan väitetty julkinen ystävyysuhde ja sen merkitys jäi asiassa epäselväksi. Esteellisyyksymyksen kannalta ratkaiseviksi näyttivät jäävän Ahtisaaren, hänen johtamansa Crisis Management Initiative -nimisen yhdistyksen (CMI) ja ulkoasiainministeriön väliset suhteet, sekä se seikka, että tutkintalautakunnan jäsenet toimivat virkavastuulla.

Esteellisyyttä puoltavina seikkoina voitiin pitää sitä, että Ahtisaari oli CMI:n perustajajäsen ja toimi tuon rekisteröidyn yhdistyksen halli-

tuksen puheenjohtajana. Julkisuudessa yhdistys samaistui Ahtisaareen niin, että puhuttiin Ahtisaaren toimistosta. Yhdistyksen ja sen toimiston toimintakyky edesauttoi hänen kansainvälistä toimintaansa ja arvonantoaan. CMI:n eri hankkeiden yhteydessä ulkoasiainministeriöltä saamia summia voitiin pitää merkittävänä. Myös ulkoapäin katsoen voitiin tukea pitää merkittävänä. Kysymys oli lähinnä siitä, mikä vaikutus Ahtisaaren asemalla tutkintalautakunnassa ja sen suosituksilla saattoi olla ministeriön valmiuteen tukea vastaisuudessa CMI:n toimintaa.

Esteellisyyttä vastaan puhui se, että Ahtisaarta oli pyydetty kansainvälisiin tehtäviin kansainvälisten järjestöjen, yksityisten valtioiden tai valtioryhmien ehdokkaana. Ulkoasiainministeriön eri hankkeiden yhteydessä maksamat summat CMI:lle oli jo suoritettu. Merkittävääkin rahamäärä ei välttämättä yksinään riittäneet läheskään kattamaan yhdistyksen toimiston toiminnan ylläpitoa. Merkittävä osa toimeksiannoista ja rahoituksesta tuli ilmeisesti ulkomailta ja niiden jatkuminen on merkittävä seikka kotimaisen riippumattomuuden säilyttämiseksi. Ulkoasiainministeriö oli pitänyt tarkoituksenmukaisena tukea yhdistystä toiminnallisten hankkeiden kautta, mutta oli vuoden 2004 talousarviokäsittelyn yhteydessä torjunut vuotuisen valtionavun myöntämisen CMI:lle. Merkitystä on siltäkin, että valtioneuvosto, ei ministeriö, oli asettanut tutkintalautakunnan.

Onnettomuustutkintalain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan säännöksen soveltaminen rakentuu sille, että luottamus puolueettomuuteen on olemassa, ellei voida esittää sellaisia näkökohtia, jotka ovat omiaan vaarantamaan tai poistamaan luottamuksen. Kokonaisarvioinnissa ei voida sulkea pois sitä, että asiaa harkittaessa kiinnitetään huomiota myös sellaisiin näkökohtiin, joiden voi katsoa lisäävän luottamusta puolueettomuuteen. Ahtisaaren kohdalla huomio kiinnittyy siihen, että eräänä perusteena lautakunnan puheenjohtajaksi esittämiseksi ja nimittämiseksi oli hänen kotimaassa ja ulkomailta nauttimansa arvostus. Presidenttiys sekä kansainvälisten riitakysymysten selvittäminen ja sovittaminen, joissa Ahtisaari on saanut tunnustusta, oli edellyttänyt ja edellyttää onnistuakseen erityisesti sitä, että eri osapuolet tuntevat luottamusta sovittelijan puolueettomuuteen. Ei ollut syytä otaksua, että Ahtisaari, joka ei sinänsä ole riippuvainen ulkoasiainministeriön toimeksiannoista ja tuesta, haluaisi asettaa nauttimansa arvostuksen vaakaaludalle.

Varapuheenjohtaja Holkerin asemaa entisenä pääministerinä yli 10 vuotta aikaisemmin ei

ollut onnettomuustutkintalain 7 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu muu erityinen syy. CMI:n hallituksen jäsenyys yksinään ei sellaisenaan ollut peruste pitää Holkeria esteellisenä. Muutakaan perustetta pitää Holkeria esteellisenä yleislauskekeen perusteella ei ollut käynyt ilmi.

Jäsen Lehtolan puoluetustalla ei ollut merkitystä onnettomuustutkintalain 7 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna muuna erityisenä syytä. Lehtolaa oli haastateltu sanomalehdessä Onnettomuustutkintakeskuksen entisenä johtajana. Haastattelussa Lehtola oli pitänyt ulkoasiainministeri Tuomiojoaan kohdistunutta arvostelua osittain kohtuuttomana ja todennut, että tällaisissa tapauksissa arvostelu ja syyllisten etsiminen on aivan normaalia.

Ennen tutkintalautakunnan asettamista julkaistusta haastattelusta ei ilmennyt sellaista ennakkokäsitystä, että sen voitiin katsoa muodostaneen em. lainkohdassa tarkoitettua erityisenä muun syytä.

Jäsen Kivikurun osalta kanteluasiakirjoihin ei sisällynyt selvitystä hänen osallistumaan kehitysyhteistyöhön eikä muutakaan selvitystä, jolla saattaisi olla merkitystä esteellisyyttä arvioitaessa onnettomuustutkintalain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella.

Mitä ulkoasiainministeriön omaan selvitykseen tulee, ratkaisussa on todettu, että viranomaisen sisäisen tarkastuksen järjestämistä on yleensä pidetty tärkeänä, jotta viranomaisen pystyy seuraamaan sitä, että viranomaisen hoitaa sille kuuluvat tehtävät, virkamiehet ja työntekijät täyttävät velvollisuutensa sekä että asioiden käsittely tapahtuu lainmukaisesti ja muutoinkin asianmukaisesti. Ministeriöllä on oikeus ja velvollisuuskin tarkastaa omaa toimintaansa. Tämä ei estä sitä, että ministeriön toimintaa saattavat -lainsäädännön asettamissa puitteissa – tarkastaa muutkin viranomaiset tai toimielimet.

Kriisikokouksen 27.12.2004 pöytäkirjan ai-touden selvittämistä ratkaisussa on todettu, että eräiden sanomalehdissä olleiden artikkeleiden mukaan joidenkin virkamiesten kesken näytti olleen erilaisia käsityksiä siitä, mikä taho vastaa matkustajien evakuoinnin ja muistakin kustannuksista. Kun muuta selvitystä ei ollut, toimintatavoista oli sovittu ja evakuoinnit oli suoritettu, aihetta ryhtyä selvittämään virkamiesten näkemyksiä ja pöytäkirjan syntyä enemmälti ei ollut.

Ratkaisun johtopäätöksiä ja toimenpiteitä koskevassa kohdassa on todettu, että onnettomuustutkintalaki ei sisällä säännöksiä esteellisyyden vaikutuksia ja esteellisyyden ratkaisemis-ta. Lain 7 §:n 2 momentin (1028/2003)mukaan

esteellisyyden vaikutuksista on voimassa, mitä mm. hallintolain 27 ja 29 §:sää säädetään. Hallintolain 27 §:stä ilmenee, ettei esteellisenä saa osallistua asian käsittelyyn, eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Tutkintalautakunnan jäsenten, mukaan lukien puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, kohdalla tämä tarkoitti sitä, että jäsenehdokkaan esteellisyys tuli tutkia ennakoita, eikä esteellisyyden ilmetessä henkilöä tullut valita tutkintalautakunnan jäseneksi. Onnettomuustutkintakeskus, joka oli esittänyt oikeusministeriölle tutkintalautakunnan asettamista, oli selvittänyt esteellisyyksikysymyksen kaikkien jäseniksi ehdotettujen osalta. Kanteluasiaa tutkittaessa olivat Ahtisaari, Holkeri ja Lehtola, tutkintalautakunta ja oikeusministeriö kukin kohdaltaan ottaneet – huomioon ottaen hallintolain 29 §:n sisältämän oikeusohjeen – kantaa esteellisyyteen.

Ratkaisussaan oikeuskansleri on päätenyt siihen, ettei asiassa ollut perusteltua aihetta katsoa, että oikeusministeriössä olisi menetelty virheellisesti esiteltäessä valtioneuvostolle suuronnettomuuden tutkintalautakunnan asettamista ja jäsenten nimittämistä siihen Onnettomuuskeskuksen tekemän valmistelun ja ehdotuksen pohjalta. Näin ollen valtioneuvoston päätös tutkintalautakunnan asettamisesta esityksen mukaisesti ei ollut sen eräiden jäsenten osalta lainvastainen. Perusteita esittää toimenpiteitä tutkintalautakunnan kokoonpanon muuttamiseksi oikeuskanslerilla ei ollut.

Kansliapäällikkökokouksen ja valmiuspäällikkökokouksen sekä erityisesti niiden puheenjohtajan oikeudellisesta asemasta

Muistion laadinnan tausta

Kansliapäällikkökokouksen ja valmiuspäällikkökokouksen sekä erityisesti niiden puheenjohtajan asemaa koskeva oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosaston muistio 12.1.2005 on laadittu 10.1.2005 pidetyn kansliapäällikkökokouksen jälkeen saadun oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön välittämän valtiosihteri Risto Volasen pyynnön perusteella.

Ministeriöiden yhteistoiminnan taustaa

Valtion keskushallinnon perustana on toimialoitain ja tehtävittäin määritellyt ja muodostetut ministeriöt. Valtioneuvostoon kuuluu valtioneu-

vostolain (175/2003) 1 §:sää luetellut 13 ministeriötä sekä oikeuskanslerinvirasto. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään valtioneuvostolain 2 §:n mukaan lailla ja valtioneuvoston asetuksella. Tavoitteena on ollut järjestää valtion keskushallinto siten, että kaikille julkishallinnon käsittelemille asioille on lain ja valtioneuvoston asetuksen perusteella osoitettavissa asiasta vastaava toimivaltainen ministeriö. Asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) (262/2003) 3 luvussa säädetyllä tavalla. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu (toimivaltainen ministeriö).

Ministeriöiden toimivallan ja tehtävien jako koskee sekä asioiden valmistelua että päätöksentekoa. Asian ratkaisemisesta tai sen esittelemisestä ratkaistavaksi huolehtii lähtökohtaisesti sama ministeriö kuin sen valmistelusta. Erityisesti päätöksenteon osalta kysymys on työnjaon ohella ministeriöiden ja niiden virkamiesten oikeudellisen vastuun järjestämisestä. Päätöksenteon tasolla vastuu on siten jakamaton, että asian esittelystä ja päätöksenteosta vastaa yksi toimivaltainen tai joissakin ennalta määrittelemättömissä yksittäisissä asioissa lähinnä toimivaltaiseksi katsottava ministeriö tai kaikista ministereistä koostuva valtioneuvoston yleisistunto. Esiteltävän asian liittyessä asiallisesti läheisesti johonkin toisessa ministeriössä valmisteltavaan ja sieltä esiteltävään asiaan on mahdollista, että pääasian esittelevä ministeriö huolehtii samalla myös liitännäis asian esittelemisestä, jolloin liitännäis asian toimivaltainen ministeriö (esim. virkamiehiä koskevissa asioissa VM) antaa VNOS 32 §:n mukaisen esittelyluvan pääasian toimivaltaiselle ministeriölle (esim. VNL:n kokonaisuudistuksessa VNK).

Monipuolisen tiedon hankkiminen ja yhteiskunnallisten näkemysten esille tuominen ja hyödyntäminen on aina kuulunut varsinkin keskushallinnon tason julkisten asioiden valmisteluun. Yhteistyömuodot ovat olleet vapaita ja oikeudellisia säännöksiä asiasta on ollut varsin vähän. Ministeriötasoa koskeva vakiintunut yleissäännös on nykyään VNOS 10 §:n 3 momentissa, jonka mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään toimivaltaisen ministeriön johdolla.

Varsinkin aikaisemmin yhteiskunnallisesti tai vaikutuksiltaan muutoin laajempien asioiden valmisteluorgaaneina käytettiin komiteoista annetun valtioneuvoston päätöksen mukaisia komiteoita, toimikuntia ja työryhmiä sekä muita jäsenkunnaltaan ja asiantuntijoiltaan riittävän laaja-alaisia ja monipuolisia valmisteluelimä.

Tällaisia valmisteluelimä voidaan ministeriöiden päätöksillä edelleenkin asettaa vaikka komitealaitosta koskenut yleinen normipäätös (Vnp 218/1988) onkin 1.1.2003 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella kumottu.

Tehtäviltään, toimeksiannoltaan ja määräajaltaan asettamispäätöksen yhteydessä määriteltyjen asioiden valmisteluelinten ohella ovat erilaiset väljemmin järjestetyt mutta kuitenkin monipuolista asiantuntemusta edustavat valmisteluelimet olleet yleisiä. Viranomaisten välisen verkostoitumisen, tiimityöskentelyn jne. myötä ovat yleistyneet erilaiset ad hoc -tyyppiset työryhmät ja muut oikeudellisesti ja organisaatioltaan ulkonaisesti vapaamuotoisesti järjestyneet asioiden valmistelumuodot. Joillakin aloilla tietyn tyyppisten asioiden valmistelu voi tapahtua varsin laajasti vailla organisaationa järjestettyjä menettelyjä esimerkiksi asianomaisten viranomaisten ja muiden asiantuntijoiden välisenä tietojen ja näkemysten vaihtona sähköpostissa.

Kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokouksista

Valtioneuvostolain kokonaisuudistuksen yhteydessä niin ikään kokonaisuudessaan uudistettuna ja 7.4.2003 voimaan tulleen VNOS:n 10 §:n 3 momentin, joka koskee ministeriöiden välistä yhteistyötä, viimeisen virkkeen mukaan pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous. Valtioneuvoston asetuksena annettua valtioneuvoston ohjesääntöä koskevassa valtioneuvoston yleisistunnon esittelymuistiossa (Vnk Salo II 3.4.2003) on VNOS 10 §:n 3 momentin osalta todettu mm. seuraavaa:

”Ministeriöiden pysyvinä yhteistyöeliminä ovat toimineet säännöllisesti kokoontuvat kansliapäällikköjen ja valmiuspäällikköjen kokoukset. Kokoukset ovat toimineet valtioneuvoston kanslian kansliapäällikön johdolla. Nyt kun valtioneuvoston kanslian kansliapäällikön virka on muutettu valtiosihteerin viraksi, jonka tehtävät painottuvat pääministerin avustamiseen hallituksen johtamisessa, ei näyttäisi olevan tarkoituksenmukaista sitoa kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokouksia säännöstasolla valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin. Mikään ei kuitenkaan estäisi nykyisen käytännön jatkumista. Kokoukset voisivat jatkossa itse luoda itselleen tarkemman järjestyssäännön sekä järjestäytyä haluamallaan tavalla”.

Näin siis voimassa olevan VNOS:n esittelymuistiossa VNOS 10 §:n 3 momentin osalta.

VNOS 10 §:n 3 momenttia koskevan muistiotekstin taustana on ollut se, että aikaisemman VNOS (1522/1995) 33 ja 34 §:n nimenomaisissa säännöksissä mainittujen kokousten puheenjohtajana toimiminen oli VNOS:n tasolla säädetty valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin tehtäväksi.

Nykyinen VNOS perustuu uudistettuun valtioneuvostolakiin ja se on valtioneuvostolain nojalla annettu valtioneuvoston asetus. VNOS:n uudistamisen yhteydessä on otettu huomioon muun muassa perustuslain 80 §:ää säädetty asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevat vaatimukset. Uuteen VNOS:öön ei otettu vanhasta ohjesäännöstä sellaisia säännöksiä, jotka eivät uudistetun valtioneuvostolain johdosta tai muusta syystä edellytä valtioneuvostoasetuksen tasoisia säännöksiä valtioneuvostoa koskevassa VNOS:ssa. Näin esimerkiksi valtioneuvoston ministerivaliokuntia ja asioiden valmistelua koskevaan VNOS 4 lukuun otettiin säännöksiä vain lakisääteisistä ministerivaliokunnista. Tästä säännöstämisperiaatteesta voidaan tehdä sellainen johtopäätös, että erityyppiset ajankohtaisten tarpeiden mukaiset valmisteluelimet ja yhteistoimintamenettelyt ovat myös valtioneuvoston piirissä edelleen mahdollisia.

Kansliapäällikkökokouksesta oli aiemmassa VNOS:ssa säädetty sen 4 luvussa (Valtioneuvoston virkamiehet ja heidän tehtävänsä). Vanhan VNOS 33 §:n mukaan ”kansliapäällikköiden tulee valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin puheenjohtajana valmistavasti käsitellä asioita, jotka koskevat hallitusohjelman toteutumisen edistämistä ja seurantaa, toiminnan tehostamista valtioneuvostossa, ministeriöiden yhteistoimintaa sekä niiden toiminnan yhdenmukaistamista.” VNOS 33 §:n 2 momentin mukaan kansliapäällikköiden kokous laati toiminnalleen toimintasäännön.

Valmiuspäällikkökokousta koskevat säännökset olivat aikaisemman VNOS:n 34 §:ää. Sen mukaan ministeriöiden poikkeusoloihin varautumista koskevan toiminnan yhteensovittamista varten toimi valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin johdolla säännöllisesti kokoontuva ministeriöiden valmiuspäälliköiksi määrättyjen virkamiesten muodostama valmiuspäällikkökokous.

Asian arviointia

Oikeudellisesti tärkeä rajaus on, että kansliapäällikkökokouksella tai valmiuspäällikkökokouksella ei ole aikaisempien säännösten aikana ollut eikä nykyisten säännösten aikana ole asioiden ratkaisuvalltaa muutoin kuin oman työnsä

sisäistä järjestämistä koskevilta osin. Kysymys on ollut ja edelleen on asioiden valmisteluvaiheesta. Niissäkin tehtävien ja vastuun jaon pääsääntö on myös valtioneuvostolain ja VNOS:n uudistamisen jälkeen säilynyt ennallaan. Asiat valmistellaan toimivaltaisen ministeriön johdolla. Toimivaltainen ministeriö vastaa myös asioiden ratkaisemisesta tekemällä päätökset itse tai esittelemällä ne valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi.

Kansliapäällikkökokouksen ja valmiuspäällikkökokouksen toiminnassa ei ole kysymys niiden tehtäviksi nimenomaisesti säädettyjen asioiden valmistelusta ja päätettäväksi saattamisesta (vrt. käsite ”toimivaltainen ministeriö”). Aikaisemman VNOS:n 33 §:stä havainnollisesti ilmenee, että kysymys on ollut hallituksen tai kaikille ministeriöille yhteisesti kuuluvien asioiden valmistavasta käsittelystä. Säännöksessä mainitut hallitusohjelman toteutumisen edistäminen ja seuranta sekä valtioneuvoston toiminnan tehostaminen ovat koskeneet koko hallitusta, mutta jokaisella ministeriöllä on ollut oma vastuunsa ja omat tehtävänsä näihin asiakokonaisuuksiin kuuluvien asioiden valmistelussa, esittelemisessä ja muussa huolehtimisessa. Merkittävä osa kansliapäällikkökokouksen asioista on vakiintuneesti koskenut lainsäädäntöhankkeita sekä hallinnon kehittämishankkeita ja -toimia sekä muita kaikkia tai useita ministeriöitä koskevia poikkihallinnollisia kysymyksiä, joissa on yleensä osoitettavissa asian valmistelusta vastaava toimivaltainen ministeriö (esim. valtioneuvostolain kokonaisuudistus – VNK; ylimpien virkamiesten rekrytointimenettelyn uudistaminen – VM). Kansliapäällikkökokousta on tämällytyypisissä hankeasioissa voitu käyttää ensinnäkin tiedonjakamisen sekä keskustelufoorumina. Onnistuessaan tämällytyypisen valmistavan käsittelyn merkitys on ollut kahdenlainen: Ensinnäkin asian valmistelusta vastaava toimivaltainen ministeriö on voinut saada vapaamuotoisesti mutta organisaatioiden ylimmän virkamiesjohdon tasolta esitettyä lisätietoa tai asian valmistelua monipuolista näkökulmia, joilla voi olla vaikutusta uudistushankkeen toteutukseen, vaihtoehtoarvioihin ja muutenkin asian jatkovalmisteluun. Toiselta puolen kysymys on ollut ministeriöiden ylimmän virkamiesjohdon ja sitä kautta ministeriöiden muiden vastuuvirkamiesten sitouttamisesta johonkin ministeriöitä yhteisesti koskevaan uudistushankkeeseen tai toiminnan uudistamiseen.

Ennalta määritellyn ryhmän asiankäsitelyfoorumina kansliapäällikkökokous on tietyllä tavalla samantyyppinen kuin hallituksen iltakou-

lu tai muu neuvottelu. Myös näissä voidaan vapaamuotoisesti mutta luottamuksellisesti saada tietoa ja keskustella ministereiden sinne tuomista valmisteltavina olevista ja aikanaan ratkaistaviksi tulevista asioista. Rajauksena on kuitenkin todettava, että valtioneuvoston istunnossa ministerit ovat iltakoulussa tai muussa neuvottelussa valmistavasti käsitellyissä asioissa oikeudellisen vastuunalaisen ratkaisijan asemassa. Kansliapäällikkökokous sen sijaan ei ole päätöksentekijänä siellä valmistavasti käsitellyissä asioissa.

Valmiuspäällikkökokouksen osalta kysymys on ollut, kuten aikaisemman VNOS:n 34 §:stä ilmenee, poikkeusoloihin varautumista koskevan toiminnan yhteensovittamisesta. Myös poikkeusoloihin varautumista koskevilla asioilla asioiden varsinainen valmisteluvastuu ja esittelyvastuu kuuluu asianomaisille toimivaltaisille ministeriöille. Myös valmiuspäällikkökokouksen toiminnassa kysymys on toimivaltaiten ministeriöiden valmistelujen ja toiminnan yhteensovittamisesta (näin myös ValmiusL 40 §:n 2 momentin näkökulmasta).

Uusi valtioneuvostolaki ja sen yhteydessä uudistetut VNOS ja valtioneuvoston kansliaa koskeva asetus eivät ole merkinneet muutosta kansliapäällikkökokouksen ja valmiuspäällikkökokouksen oikeudelliseen asemaan. VNOS:n osalta kysymys on ollut valtioneuvoston asetuksen tasolla annettavan säädöksen yksittäisten säännösten ilmaisevatavoista perustuslain 80 §:ssä säädetyt asetuksen antamista ja lainsäädäntövalan siirtämistä koskevat vaatimukset huomioon ottaen. Myöskään kansliapäällikkökokousta ja valmiuspäällikkökokousta koskevien säännösten paikan (aik. VNOS 4 luku; nyk. VNOS 3 luku) perusteella ei ole oikeuskanslerin mielestä tehtävissä oikeudellisia johtopäätöksiä kyseisten kokousten oikeudellisen statuksen tai merkityksen suhteen. VNOS:n kokonaisuudistuksen yhteydessä keväällä 2003 oli mahdollisuus saattaa VNOS myös säännössystematiikaltaan ajan tasalle, mikä on tässä yhteydessä merkinnyt sitä, että kansliapäällikkökokousta ja valmiuspäällikkökokousta koskevat toteavat säännökset on sijoitettu sisällöllisesti asianmukaiseen eli ministeriöiden keskinäistä yhteistyötä koskevaan yhteyteen.

Kuten edellä on todettu, kansliapäällikkökokous ei ole aikaisemminkaan ollut asioiden oikeudellisen valmisteluvastuun, esittelijän vastuun tai ratkaisuvastuun alainen valtioneuvoston toimielin, vaan asioiden valmisteluvaiheen yhteistoimintaelin. Tämä koko kansliapäällikkökokouksen asemaa koskeva johtopäätös ulottuu myös sen yksittäisiin jäseniin ja osanottajiin, myös

puheenjohtajaan. Valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin tehtävä toimia kansliapäällikkökokouksen ja valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtajana perustui valtioneuvoston asetuksena annetun VNOS 33 ja 34 §:iin. Nykyiset vastaavat tehtävät perustuvat niin ikään valtioneuvoston asetuksena annetun valtioneuvoston kanslian hallintoasetuksen (459/2003) 9 §:n 2 kohtaan.

Valtiosihteerin tehtäviä koskevassa VNOS 44 §:sää ja kansliapäällikön tehtäviä koskevassa 45 §:sää (aik. 32 §) on kysymys kyseisten virkamiesten virkavelvollisuuksiksi säädettyistä tehtävistä, joiden hoitoa voidaan asian niin vaatiessa arvioida myös virkavelvollisuuksien täyttämisen näkökulmasta.

Pääministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtäväksi on VNOS 44 §:n 3 kohdassa säädetty huolehtia yhteistyöstä ministeriöiden kanssa. Tämäkin luettelokohta on kuitenkin oikeuskanslerin mielestä kytkettävä valtiosihteerin tehtäväsäännöksen johdantovirkkeeseen, jonka mukaan (VNK:n) valtiosihteerin suorittaa luettelossa mainittuja tehtäviään pääministerin lähimpänä apuna. Säännöksen tulkinnassa voisi olla kysymys virkavelvollisuuksien täyttämisestä lähinnä silloin, kun kysymys on pääministerin johtaman hallituksen toimintaan liittyvistä asioista ja siinä edellytettävästä ministeriöiden välisestä yhteistyöstä.

Valtioneuvoston kanslian toimialaa ja tehtäviä koskevasta säännöksistä on tässäkin yhteydessä kiinnitettävä huomiota siihen, että aikaisemman VNOS:n ministeriöiden toimialaa koskevat luettelot sisälsivät ministeriöiden nimenomaista toimialaa koskevien kohtien ohella laajalti ministeriöiden tehtäviä ja asiaryhmiä koskevia mainintoja. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslian toimialaa koskeneessa VNOS 14 §:sää oli peräti 26 kohtaa kun niitä nykyisessä VNOS 12 §:sää on 4 kohtaa. Ministeriöiden tehtäviä ja siellä käsiteltäviä asiaryhmiä koskevat – usein muuttuvat – luettelot on siirretty valtioneuvostoasetuksina annettuihin ministeriöiden hallintoasetuksiin. Valtioneuvoston kansliaa koskevan asetuksen (459/2003) 1 §:n 24 kohdassa on valtioneuvoston kanslian tehtäväksi säädetty valtioneuvoston turvallisuuspalvelut ja ”valtioneuvoston yhteinen poikkeusoloihin varautuminen”. Samaa asiaa mutta sanamuodoltaan jossain määrin edellä mainitusta poikennut säännös oli aikaisemmin VNOS 14 §:n 22 kohdassa. Myös valtioneuvoston kanslian hallintoasetuksen 1 §:n tehtäväluettelo ja niiden yksittäisten kohtien sanamuoto on kanslian asianomaisten yksiköiden päälliköiden asetuksen valmistelun yhteydessä tarkistama.

Kansliapäällikkökokouksen ja valmiuspäällikkökokouksen edellä käsiteltyyn asemaan (yhteistoimintaluonne) liittyvin argumentein sekä valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin tehtäviä koskevien säännösten systematiikan ja sanamuodon perusteella oikeuskansleri päätyi siihen, että mainittujen kokousten puheenjohtajan tehtävien hoidossa on valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin virkavelvollisuuksien täyttämisen osalta kysymys mainittujen kokousten järjestämisvelvollisuuteen ja kokousten kulkuun liittyvistä asioista. Kysymys on muun muassa siitä, että kokouksia järjestetään niin usein kuin niiden valmistavasti käsiteltäväksi saatettavat hankkeet ja yksittäiset asiat sitä edellyttävät ja että kokoukset täyttävät muutoinkin niille VNOS:ssa säädetty yhteistyötehtävät. Sen sijaan kokouksissa käsitellyt toimenpiteet ja niiden edellyttämät ratkaisut ovat toimivaltaisten ministeriöiden, mutta ei kansliapäällikkökokousten tai valmiuspäällikkökokousten taikka niiden puheenjohtajan vastuulla. Puheenjohtajan tai jäsenen virkavastuu kokouksessa esillä olleen asian saattamisesta täytäntöön tai ratkaisuun voi perustua vain virkavelvollisuuksiin omassa ministeriössä sen virkamiehenä ja ministeriön toimialaan kuuluvan asian käsitelyssä, mutta ei osallistumiseen kansliapäällikkökokoukseen tai valmiuspäällikkökokoukseen.

Edellä on käsitelty valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin asemaa ja tehtäviä valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtajana lähinnä VNOS:n ja valtioneuvoston kanslian hallintoasetuksen valossa. Tässä yhteydessä ei ole ollut mahdollisuuksia tarkemmin selvittää, onko valmiuslainsäädännössä tai muussa poikkeusolojen erityislainsäädännössä valtioneuvoston kanslian valtiosihteerille oikeudellisia toimintavelvoitteita asettavia säännöksiä ja kuinka niitä olisi sovellettava. Jos sellaiseen selvitykseen katsotaan olevan tarvetta, asia olisi syytä selvittää asianomaisten ministeriöiden asiantuntijoiden kanssa. Rajauksena on myös syytä todeta, että tämän muistion laadinnan yhteydessä ei ole ollut tietoa siitä, onko Kaakkois-Aasian luonnonkatastrofin Suomeen ja Suomen kansalaisiin ulottuvien seurausten takia jouduttu harkitsemaan valmiuslain (1080/1991) soveltamista ja siinä säädettyjen erityistoimivaltuuksien käyttämistä vai onko tähän mennessä ollut kysymys lähinnä valmiuslain 6 luvussa (mm. 40 §) säädettyjen varautumistoimien, etukäteisvalmistelujen ja muiden toimenpiteiden täytäntöönpanosta tilanteessa, joka on edellyttänyt viranomaisten välittömiä toimenpiteitä. Valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltamista koskeva virkavelvollisuuksien täyttämisen ar-

viointi koskisi tilanteita, joissa laissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttämisestä on asianomaisen toimivaltaisen ministeriön vastuunalaisen esittelijän valmistelusta ja esittelystä tehty valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin esittelyn tasolla valmiuslain nimenomaisten säännösten perusteella päätös. Esittelijänvastuu ulottuisi lisäksi tilanteisiin, joissa asianomainen esittelijä on omassa esittelijänharkinnassaan päätenyt siihen, että toimivaltuuksien käyttämistä koskevan asian esittelemiselle ei ole laissa säädettyjä edellytyksiä. Sellaisesta ei ole ollut tässä yhteydessä kysymys.

Valtion vakuusrahaston valtuuston oikeudellisesta asemasta

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtiovainministeriölle 28.1.2005, dnro 4/20/05

Valtion vakuusrahastosta annetun lain 4 §:ää säädetään vakuusrahaston (VVR) valtuuston tehtävät. Niiden yleisluonnehdinta on säännöksen 1 momentissa: valvoa rahaston toimintaa ja pankkituen käyttöä. Lain 3 §:n mukaan rahastoa hoitaa (valtiovain)ministeriö.

Kun kysytään, missä määrin VVR:n valtuustolla on mahdollisuus (esim. jonkun jäsenensä ehdotuksesta) vaatia yksityiskohtaisia ja kattavia tietoja rahaston omistamalta omaisuudenhoitoyhtiöltä tietyn yrityksen asiakaskokonaisuudesta, vastausta on haettava valtuuston lakisääteisistä tehtävistä (ks. myös vakuusrahastolain 18 §:n 1 momentti salassapidettävien tietojen luovuttamisesta).

Säädettyistä tehtävistä voinee lähinnä tulla kyseeseen pankkituelle asetettujen ehtojen noudattamisen valvonta (4 §:n 1 mom. ja 3 mom:n 1 kohta). Tehtäväluettelo on tyhjentävä sikäli, että muita kuin laissa säädettyjä tehtäviä VVR:n valtuustolla voi olla vain valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä.

Seuraava kysymys on sitten, mitä tarkoittaa laissa säädetty pankkituelle asetettujen ehtojen noudattamisen valvonta. Vakuusrahastolaista ilmenee, mitä pankkituella tarkoitetaan. Laajasti tarkastellen tukea on kanavoitu suoraan valtion talousarviosta, mutta myös Suomen Pankin ja Valtion vakuusrahaston osakepääomasijoituksiin, valtion takauksiin ja suoran rahoitustuen keinoin pankkien kansainvälisten vakavaraisuusvaatimusten täyttämiseksi, niin kuin Kirsti Rissanen kirjoittaa *Encyclopaedia Iuridica Fennicassa* (I osa, s. 968).

Tukimuodoista sinänsä on vaikea löytää toimivaltaperustaa tietojen saamiseen omaisuudenhoitoyhtiön kautta yksittäisen yrityksen asioista ja asiakassuhteista. Sen sijaan tuettavilta pankeilta on alun perin edellytetty joustavaa suhtautumista asiakkaidensa luottojen uudelleenjärjestylyyn valtion pääomasijoituksen yhteydessä (näin Rainer Lindberg jo yli kymmenen vuotta sitten julkaistussa selvityksessä *Pankkituki ja kilpailu*, s. 50, *Kilpailuvirasto* 1993). On tietysti kyseenalaista, missä määrin sama velvoite voi ulottua omaisuudenhoitoyhtiöön, mutta ehkä täysin poissuljettuna sitä ei voi pitää.

Toisaalta oikeuskansleri pitää selvänä, että valvontaviranomaisena VVR:n valtuuston tiedonsaantipyynnöiden tulee olla selvästi perusteltu ja valtuuston lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta (siis pankkituelle asetettujen ehtojen noudattamisen valvonta tai poikkeuksellisesti joku muu laissa säädetty tehtävä). Pelkkä tiedonnläkä ei riitä, vaan tietopyyntö on ankkuroidava asiaperustein esim. juuri pankkituelle asetettujen ehtojen valvontaan. Tämä tarkoittaa, että tietoa pyytävä VVR kirjallisesti osoittaa, minkä konkreettisen ehdon valvonnasta tai muun lakisääteisen tehtävän täyttämistä on kysymys, ja miksi.

Tämän jälkeen nousee kysymys valtuuston ja sen jäsenten oikeudellisesta asemasta. Jäsenet valitsee eduskunta, mutta kyseessä on VVR:n toimielin, ei eduskunnan, koska valtuustosta säädetään laissa valtion vakuusrahastosta. Vastaava tilanne on Suomen Pankin valtuutettujen osalta. Se on Suomen Pankin, mutta ei eduskunnan toimielin. Valtuustolla on lakisääteiset tehtävät, joten oikeuskanslerin käsityksen mukaan se hoitaa julkista tehtävää siinä mielessä kuin eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin valvontavollisuudesta on perustuslaissa säädetty (108 ja 109 §).

Vakuusrahastolaissa säädetään toimiohjelahtakunnasta, mutta ei valtuustosta, että lahtakunnan jäsenet toimivat virkavastuulla (5 §:n 1 mom.). Tästä ei kuitenkaan oikeuskanslerin näkemyksen mukaan voida tehdä vastakohtaispäätelmää valtuuston jäseniltä puuttuvasta vastuusta, koska rahaston ja sen valtuuston tehtävät säädetään laissa. Toimiohjelahtakuntaa koskevat lainsäädäntöasiakirjat eivät anna mitään tukea sille, että sen jäsenten vastuu olisi tarkoitettu vastakohtaksi valtuuston jäsenten vastuulle (HE 51/1998, PeVL 16/1998 vp). Valtuustoa koskeva säännös on vuodelta 1966 ja runsaat pari vuotta vanhempi, ja perustuslakivaliokunnan vuonna 1998 toimiohjelahtakunnan yhteydessä painottamaa valtiosääntöoikeudellista virkamieshallin-

toperiaatetta oli tähdenneetty alkuvuodesta 1998 perustuslakivaliokunnan käsittelyyn tullessa uuden perustuslain esityksessä (HE 1/1998 vp).

Laissa ei myöskään ole säädetty, että valtuuston jäsenten tulisi olla myös eduskunnan jäseniä. Riittää että eduskunta heidät valitsee, ja kun valtuuston jäsenet ovat rahaston, mutta eivät eduskunnan toimielimessä, heidän parlamentaarinen immunitettiin ei voi tulla jäsenen ominaisuudessa toimittaessa kyseeseen.

Lopuksi on syytä tarkastella valtuuston jäsenen vaihtovelvollisuutta. Laissa valtion vakuusrahastosta oli säännös mm. VVR:n valtuuston jäsenen ja rahaston tehtäviä hoitavan virkamiehen salassapitovelvollisuudesta (18 §:n 2 mom). Hallituksen esityksessä laiksi viranomaistoiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998 vp) vakuusrahaston valtuuston jäsentä ja virkamiestä koskeva erityissäännös ehdotettiin kumottavaksi seuraavin perustein: ”Koska vastaavasta salassapitovelvollisuudesta säädetäisiin ehdotetussa viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevassa laissa, ehdotetaan pykälää muutettavaksi siten, että säännös salassapitovelvollisuudesta poistettaisiin.” VVR:n valtuuston jäsenen ja rahaston asioita hoitavan virkamiehen salassapitosäännöstä ei siis kumottu, vaan vastaava sääntely – yleisemmässä muodossa – siirrettiin entisen sisältöisenä uuteen julkisuuslakiin (erityisesti JulkL:n 24 §). Samoin tehtiin salassapitovelvollisuuden rikkomista koskevan rangaistussäännöksen osalta (em. HE s. 122). Eduskuntakäsittelyssä valtuuston salassapitovelvollisuuteen ei puututtu.

Tietojen saantia koskevaa kysymystä on edellä tarkasteltu tietoa pyytävän tahon eli VVR:n näkökulmasta. Selvää on, että myös mahdollisen tiedonluovutuspyynnön saaneiden tahojen, esim. Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n (selvitystilassa) selvitysmiesten tehtävänä on omalla oikeudellisella vastuullaan harkita, onko pyydettyjen tietojen luovuttamiseen velvollisuutta tai aihetta. Osakeyhtiö Arsenalin asiakirjoihin tai sen hallussa oleviin asiakirjoihin ei sovelleta lakia viranomaistoiminnan julkisuudesta. Asiakirjapyynnön saavien tahojen tulee oikeuskanslerin näkemyksen mukaan arvioida asiaa ainakin osakeyhtiölain ja asianajajalain asianomaisten säännösten valossa ja ottaa varteen myös mahdolliset vastuukysymykset.

Yhteenvedonomaaisesti oikeuskansleri päätyi edellä olevan perusteella ensinnäkin siihen, että valtion vakuusrahaston valtuuston mahdollisesti vaatiessa yksityistä yritystä koskevia tietoja, vaatimus on perusteltava pankkituen ehtojen

noudattamisen valvontatarpeesta taikka rahaston muiden lakisääteisten tehtävien hoitamisesta johtuvilla asiasyillä. Toisekseen vakuusrahaston valtuuston jäsenet hoitavat julkista tehtävää siinä mielessä kuin laillisuusvalvonnasta on voimassa. Ja kolmanneksi, valtuuston jäsenellä on vastaava salassapitovelvollisuus kuin alun perin vakuusrahastolaissa säädettiin, mutta nyt viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lain säännösten mukaisena.

Esitys valevioliittoa koskevan tuomion purkamiseksi

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan purkuesityksestä korkeimmalle oikeudelle
14.3.2005, dnro 321/1/04

Purkuesityksen kohteena oleva asia

Jäljempänä tarkemmin esitetyillä perusteilla apulaisoikeuskansleri katsoi, että Kotkan käräjäoikeus on 31.12.2003 (R 03/410) soveltaessaan rikoslain 16 luvun 21 §:n 1 kohtaa (24.8.1990/769) ja sanamuodoltaan vastaavaa rikoslain 16 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohtaa (24.7.1998/563) antanut kyseisille lainkohdille tulkinnallisesti sellaisen sisällön, joka säännösten sanamuoto ja esityöt sekä rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen menee säännösten oikeudellisesti mahdollisten tulkintavaihtoehtojen ulkopuolelle. Syytetyt on tuomittu ehdollisiin vankeusrangaistuksiin. Tuomio on lainvoimainen. Kysymyksessä oli apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 8 §:n 4 kohdan tarkoittama purkuperuste.

Eräs lakimies saattoi oikeuskanslerille osoitetussa 11.3.2004 päivätyskirjoituksessaan Kotkan käräjäoikeuden mainitun tuomion tänne tiedoksi purkuesitystä varten.

Käräjäoikeuden tuomio

Kotkan käräjäoikeus oli mainitussa ratkaisussaan tuominnut A:n, B:n, C:n, D:n ja E:n rekisterimerkintärikoksesta neljän kuukauden vankeusrangaistuksiin.

Käräjäoikeuden tuomion mukaan A, C, D ja E olivat kukin tahollaan solmineet avioliiton saadakseen itselleen taloudellista hyötyä tahottomatta ottaa vihkikumppaniaan todelliseksi aviopuolisokseen ja vastaamalla vihkijän heille esittämään kysymykseen ”tahdon” antaneet

vihkijälle väestötietojärjestelmään merkittävän totuudenvastaisen ja oikeudellisesti merkityksellisen väärän tiedon avioliiton solmimisesta ja siten syyllistyneet rekisterimerkintärikokseen. B:n syyksi luetun teon osalta tuomiossa oli viitattu syyttäjän esittämään pääpiirteittäin vastaavansisältöiseen teonkuvaukseen. Lisäksi käräjäoikeus oli tuominnut F:n yllytyksestä neljään edellä kerrotuista rekisterimerkintärikoksista kahdeksan kuukauden vankeusrangaistukseen ja G:n avunannosta kolmeen edellä kerrotusta rekisterimerkintärikoksesta neljän kuukauden vankeusrangaistukseen.

Asian oikeudellista arviointia

Käräjäoikeuden tuomiossa kysymyksessä olevien useimpien tekojen aikaan voimassa olleen rikoslain 16 luvun 21 §:n 1 kohdan (24.8.1990/769) sekä E:n teon ja siihen liittyvän F:n syyksi luetun yllytyksen aikaan voimassa olleen rikoslain 16 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohdan (24.7.1998/563) mukaan rekisterimerkintärikokseen syyllistyy muun ohella se, joka aiheuttaakseen oikeudellisesti merkityksellisen virheen viranomaisen pitämään yleiseen rekisteriin antaa rekisteriä pitävälle viranomaiselle väärän tiedon.

Avioliittolain 4 luvussa on säädetty, millä edellytyksillä solmittu avioliitto on pätevä. Kun kysymyksessä olevat avioliiton edellytykset täyttyvät, avioliittoon vihityt henkilöt ovat avioitumismotiiveistaan riippumatta avioliitossa keskenään ja sitä koskevat väestörekisterimerkinnät oikeita. Näin ollen avioliiton solmiminen ei voi käräjäoikeuden syyksi lukemalla tavalla toteuttaa rekisterimerkintärikoksen tunnusmerkistöä.

Käräjäoikeuden tuomiossa on todettu solmittujen avioliittojen olleen ”valeavioliittoja” ja avioliittoon vihittyjen solmineen avioliitot vain muodollisesti. Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole sellaisia sisällöllisiä kriteereitä, joiden perusteella voitaisiin erottaa ”oikea avioliitto” ja käräjäoikeuden tuomiossa mainittu ”valeavioliitto”. Avioliiton oikeusvaikutukset syntyvät sillä, että vihkiä julistaa kihlakumppanit avioliittolain 15 §:ää säädetyllä tavalla aviopuolisiksi: vihityt ovat tämän jälkeen avioliitossa sen solmimista koskevista motiiveista riippumatta.

Rekisterimerkintärikosta koskevan säännöksen tarkoituksena on suojella viranomaisten pitämien yleisten rekisterien luotettavuutta ja niiden sisältämien tietojen totuudenmukaisuutta (HE 66/1988 vp s. 28). Edellä kerrotulla tavalla oikeudellisesti paikkansa pitävä väestörekisteritieto ei

voi vaarantaa väestörekisterin luotettavuutta tai sen sisältämien tietojen totuudenmukaisuutta, sillä se ei sisällä informaatiota aviopuolisoiden tosiasiallisesta suhteesta vaan ainoastaan väestötietolain 4 §:n 1 momentin 2 kohdasta ilmenevällä tavalla kuvaa henkilön perheoikeudellista asemaa. Kyseisenlaista rekisteritietoa ei voida pitää virheellisenä, vaikka puolisoiden keskinäinen suhde poikkeaisi joltakin keskeiseltäkin osin avioliitolle yhteiskuntaeettisesti toivottavana tai arkikokemuksemme perusteella tavanomaisena pitämästämme asiointilasta.

Rekisterimerkintärikoksen tunnusmerkistö edellyttää, että viranomaiselle annettava tieto on väärä. Säännöksen esitöissä (HE 66/1988 vp s. 28) on todettu, että joskus myös muodollisesti totuudenmukainen tieto voitaisiin katsoa vääräksi, jos se esitystapansa tai asiayhteyden vuoksi on aivan ilmeisesti omiaan johtamaan vastaanottajaa harhaan.

Ratkaisussa KKO 2004:88 on käsitelty kysymystä rekisterimerkintärikoksen tunnusmerkistön täyttymisestä tilanteessa, jossa henkilö oli ilmoitettu merkittäväksi yhtiön hallituksen varsinaiseksi jäseneksi kaupparekisteriin, vaikka todellisuudessa toinen henkilö oli johtanut yhtiön liiketoimintaa ja päättänyt sen asioista. Korkein oikeus on ratkaisussaan todennut, että vaikka kaupparekisteriin annettu tieto onkin ollut muodollisesti oikea, on se kuitenkin alusta alkaen antanut harhaanjohtavan kuvan siitä, miten yhtiön hallinto oli tosiasiallisesti järjestetty. Näin ollen tieto oli ratkaisun mukaan rekisterimerkintärikoksen tunnusmerkistössä tarkoitettulla tavalla väärä.

Mainitun ratkaisun tosiseikasto poikkeaa merkityksellisellä tavalla nyt kysymyksessä olleesta asiasta: Ratkaisussa KKO 2004:88 on todettu, että kaupparekisteristä ulkopuolinen henkilö saa tiedon esimerkiksi siitä, kenellä on oikeus edustaa yhtiötä sekä tehdä sen puolesta oikeustoimia, millä tiedolla on merkitystä esimerkiksi harkittaessa yhtiön luotottamista tai sopimussuhteen solmimista yhtiön kanssa. Avioliittoa koskevilla väestörekisteritiedoilla ei ole mainitunlaista merkitystä, eikä niiden tarkoituksena ole antaa tietoa ulkopuolisille henkilöiden yksityiselämän sisällöstä tai tunteista.

Erona ratkaisussa KKO 2004:88 käsiteltyyn asiaan oli lisäksi se, että osakeyhtiölaissa on säädetty osakeyhtiön hallituksen tehtävistä. Sen sijaan edellä kerrotulla tavalla avioliittolaissa ei ole määritelty aviokumppaneiden keskinäiselle suhteelle ja vaikuttimille sellaisia minimivaatimuksia, joiden puuttuessa voitaisiin avioliitto

määritellä käräjäoikeuden tuomiossa mainituksi ”valeavioliitoksi” ja avioliittoa koskevan rekisterimerkinnän katsoa olevan rekisterimerkintärikosta koskevan säännöksen esitöissä mainitulla tavalla ”aivan ilmeisesti omiaan johtamaan vastaanottajaa harhaan” sisällöstään eli avioliiton olemassaolosta. Avioliittolain 2 §:n 1 momentin mukaan puolisoiden tosin tulee avioliitossa osoittaa keskinäistä luottamusta sekä yhteisesti toimia perheen hyväksi, mutta lainkohta sääntele ainoastaan puolisoiden keskinäistä suhdetta eivätkä puutteet puolisoiden keskinäisen luottamuksen osoittamisessa tai toiminnassa perheen hyväksi vaikuta avioliiton pätevytyteen.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 3 momentissa on säädetty, että jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. Säännöksen esitöissä (HE 175/1999 vp s. 16) on todettu laillisuusvalvonnassa olevan tärkeää, että virheellinen päätös tai toimenpide oikaistaan. Esitöissä on todettu, että oikeuskansleri voi tehdä tuomionpurkuhakemuksen, jos yleinen etu sitä vaatii.

Perustuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää lainsäädännöltä tarkkarajaisuutta. Lainkäyttöä koskeva ulottuvuus kyseessä olevalla periaatteella on sanamuodon ulkopuolelle menevän lainsoveltamisen kielto (Olavi Heinonen teoksessa Rikosoikeus. Juva 2002 s. 77). Kun Kotkan käräjäoikeuden tuomiossa väestörekisteriin merkittäviä tietoja oikeudellisesti pätevistä avioliitoista oli tulkittu rekisterimerkintärikoksen tunnusmerkistössä tarkoitetuiksi oikeudellisesti merkitykselliseksi virheiksi, oli tapauksessa rikosoikeudellista säännöstä apulaisoikeuskanslerin mukaan sovellettu sanamuotonsa ulkopuolelle menevällä tavalla ja siten vastoin laillisuusperiaatetta. Tällaista rikosoikeussäännöksen soveltamista ei ole pidettävä oikeudellisesti hyväksyttävänä edes pyrittäessä torjumaan sinänsä ehkä yhteiskunnallisesti ja eettisesti paheksuttavaa käyttäytymistä.

Yleinen etu vaati hakemaan asiassa tuomion purkua. Asiassa oli kysymys keskeisen perusoikeuden toteutumisesta. Yleisen edun kannalta asiassa oli kiinnitettävä huomiota lisäksi siihen, että puheena olleella rekisterimerkintärikoksen soveltamisalaa koskevalla kysymyksellä voi olla merkitystä tätä yksittäistapausta laajemminkin, joten olisi tärkeää torjua virheellisen soveltamis-

käytännön syntyminen. Huomionarvoista on myös se, että kysymyksessä olevista teoista oli tuomittu vankeusrangaistukset.

Edellä kerrotuilla perusteilla apulaisoikeuskansleri esitti, että Korkein oikeus oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 8 §:n 4 kohdan nojalla purkaisi Kotkan käräjäoikeuden kysymyksessä olevan tuomion.

Korkein oikeus on 6.7.2005 purkanut Kotkan käräjäoikeuden tuomion.

Esitys työtuomioistuimen puheenjohtajina toimivien tuomarien virkojen vakinaistamiseksi

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan esityksestä oikeusministeriölle 10.5.2005, dnro 2/50/05

Tuomioistuinten riippumattomuus on yksi oikeusvaltion kulmakivistä. Perustuslain 3 §:n 3 momentti säättää: ”Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.” Sillä seikalla, minkälainen on tuomareiden nimittämisjärjestelmä ja miten tuomareiden virassapysymisoikeus on lainsäädännössä järjestetty, on kiinteä yhteys tuomioistuinten riippumattomuuteen. Vaikka määräaikainen tuomarinimitys ei vielä sellaisenaan vaaranna tuomioistuimen riippumattomuutta, voi tilanne olla toinen, jos tuomioistuimen kaikki tuomarit on nimitetty määräajaksi. Näin on asia työtuomioistuimen kohdalla. Kaikki sanotun tuomioistuimen tuomarit, mukaan lukien presidentti ja työtuomioistuinneuvos, jotka toimivat työtuomioistuimen istunnoissa puheenjohtajina, ovat määräajaksi eli kolmeksi vuodeksi virkaansa nimitettyjä.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä oli kysymyksenalaista, täyttääkö Suomen lainsäädäntö tältä osin ne vaatimukset, jotka oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä määrittävät kansainväliset oikeudelliset sopimusasiakirjat asettavat tuomioistuimen riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle.

Viitaten Suomen kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin ja etenkin YK:n kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohtaan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vähimmäisedellytyksiä kos-

kevaan ratkaisukäytäntöön, voitiin todeta, että mainitut sopimukset eivät ehdottomasti kiellä tuomareiden määräaikaisuutta. Tuomioistuimen riippumattomuutta on arvioitava kokonaisharkinnan perusteella. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut, että tuomioistuimen puolueettomuutta ja riippumattomuutta tulee arvioida yhtäältä subjektiivisten eli tuomarin henkilökohtaisiin ratkaisumotiiveihin liittyvien ja toisaalta objektiivisten eli ulkoisesti havaittavien seikkojen valossa.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa ja alan oikeuskirjallisuudessa on annettu merkitystä seuraaville osatekijöille:

- millä tavoin tuomarien nimittäminen on järjestetty,
- kuinka pitkäksi aikaa tuomarit on nimitetty virkaansa,
- onko määrääjäksi nimitetyllä tuomarilla pysyvä tuomarinvirka kyseisen tuomioistuimen ulkopuolella,
- onko tuomioistuimen päällikkönä pysyvästi nimitetty tuomari,
- millä tavoin tuomioistuin on suojattu ulkopuoliselta vaikuttamiselta,
- antaako tuomioistuin riippumattoman ja puolueettoman vaikutelman, kun sitä arvioidaan ulkopuolisin kriteerein, ja
- onko tuomioistuin järjestetty toiminnallisesti ja muutoin erilliseksi, riippumattomaksi yksiköksi.

Esimerkiksi Suomea koskevassa *Pabla Ky* -tapauksessa (annettu 22.06.2004) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että harkittaessa tuomioistuimen riippumattomuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan kannalta huomiota täytyi kiinnittää muun muassa sen jäsenten nimittämistapaan ja heidän virka-kauteensa sekä takeisiin ulkopuolista painostusta vastaan ja vielä siihen, antoiko tuomioistuin riippumattomuuden vaikutelman.

Työtuomioistuimen tuomareiden virkakausi on tällä hetkellä vain kolmen vuoden mittainen. On mahdollista, että tuomareiden toimikauden lopulla on ratkaistavana myös sellaisia työ- tai virkasuhderiitoja, joissa valtio on riidan toisena osapuolena. Tilanteessa, jossa istuntoa johtavan tuomarin virkamääräyksen jatkuminen olisi oikeusriidan toisen asianosaisen päätäntävällässä, oikeudenkäynti ei apulaisoikeuskanslerin näemyksen mukaan olisi sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan asettamien oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten kanssa. Tuomarin tulee olla uskottavasti riippumaton suhteessa (myös) nimit-

täjätahoon, kun asiaa tarkastellaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön edellyttämällä tavalla ulkopuolisen arvioijan objektiivisesta näkökulmasta.

Puheenjohtajana toimivan tuomarin riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimus korostuu hänen prosessinjohtoon liittyvän tehtävänsä vuoksi. Puheenjohtaja vastaa siitä, että asia tulee oikeudenkäynnissä asianmukaisesti ja lain edellyttämällä tavalla käsitellyksi. Myös työtuomioistuimen erityisluonteen ja sen jäsenten nimitysjärjestelmän vuoksi istuntojen puheenjohtajan rooli korostuu.

Työtuomioistuimen *presidentin* viran osalta asia oli apulaisoikeuskanslerin mukaan arvostelulle altis Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden tuomioistuimen riippumattomuudelle asettamien vaatimusten näkökulmasta arvioiden. Puheenjohtaja-asemansa vuoksi *työtuomioistuin-neuvoksen* virka on tässä suhteessa rinnastettavissa presidentin virkaan. Muiden jäsenten, mukaan lukien työmarkkinajärjestöjen ehdottamien tuomareiden nimittämismenettelyn osalta hän ei nähnyt vastaavia tuomioistuimen riippumattomuuteen vaikuttavia ongelmia.

Työtuomioistuimen riippumattomuuden merkitystä on omiaan korostamaan, että sen tuomioista ei ole normaalia valitusmahdollisuutta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että Tanskassa vuonna 1997 ja Norjassa vuonna 2003 toteutetuilla lainmuutoksilla on luovuttu työtuomioistuimen puheenjohtajana toimivien tuomareiden nimitysten määräaikaisuudesta. Sanottujen lainuudistusten perusteluissa viitattiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen tuomioistuinten riippumattomuudelle asettamiin vaatimuksiin. Pohjoismaisessa keskustelussa on asetettu tavoitteeksi, että kansallinen lainsäädäntö täyttäisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen sille asettamat vaatimukset riittävällä marginaalilla. Apulaisoikeuskansleri piti sanottua lähtökohtaa perusteltuna myös Suomen lainsäädäntöä arvioitaessa.

Ruotsissa on asiaa koskevassa komiteamietinnössä esitetty vaihtoehto, jonka mukaan työtuomioistuimen puheenjohtajana toimivilta tuomarilta edellytettäisiin taustavirka muualla tuomioistuinlaitoksessa. Malli ei välttämättä sellaisenaan sovellu Suomeen. Toisin kuin Ruotsissa, Suomessa työtuomioistuimen puheenjohtajana toimivilla tuomareilla voi olla takanaan joko tuomioistuin- tai tutkijanura, mitä on meillä pidetty tuomioistuimen kannalta toimivana järjestelynä. Tuomarinuran sulkeminen muilta kuin jo tuomarin virassa toimivilta olisi myös vastoin

vallitsevaa lainsäädäntöideologiaa, jonka edellyttämällä tavalla tuomarin virkoja on pyritty pikemminkin avaamaan kuin sulkemaan ne muilta kuin jo tuomarin virkaan nimitetyiltä.

Apulaisoikeuskansleri viittasi oikeuskanslerinviraston ma. esittelijän, OTT Raimo Siltalan apulaisoikeuskanslerin pyynnöstä laatimaan muistioon, jossa on muun muassa tarkasteltu työtuomioistuimen nykyistä nimitysjärjestelmää erityisesti Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta sekä tarkasteltu oikeusvertailevasti tilannetta myös muissa Pohjoismaissa vastaavan tuomioistuimen tuomareiden virkojen pysyvyyden osalta.

Edellä sanotun perusteella ja oheiseen taustamuistioon viitaten valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n nojalla apulaisoikeuskansleri esitti oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko työtuomioistuimen riippumattomuuden varmistamiseksi aihetta tarkistaa työtuomioistuinlakia siten, että ainakin työtuomioistuimen presidentin ja mahdollisesti myös työtuomioistuinneuvoksen nimityksen osalta määräaika-suudesta luovuttaisiin.

Apulaisoikeuskansleri pyysi oikeusministeriötä ilmoittamaan kuluvan vuoden loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin se on mahdollisesti asiassa ryhtynyt.

Oikeusministeriö ilmoitti kirjeellään 16.5.2005 asettaneensa 21.4.2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida työtuomioistuimen päätoimisten puheenjohtajien asemaa työtuomioistuimen riippumattomuuden ja virkamiesoikeuden näkökulmasta. Työryhmä esitti 31.10.2005 työtuomioistuimen puheenjohtajien virkojen vakinaistamista koskevassa mietinnössään kummankin puheenjohtajaviran vakinaistamista niitä seuraavan kerran täytettäessä 1.1.2007 alkaen.

Ministeriön menettely veripalvelulakia koskevan esittelylistan laatimisessa

Seloste oikeuskansleri Paavo Nikulan kirjeestä sosiaali- ja terveysministeriölle 10.8.2005, dnro 3/50/05

Tapahtumatiedot

Valtioneuvoston yleisistunnossa 31.3.2005 ja tasavallan presidentin esittelyssä 1.4.2005 oli käsiteltävänä sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen

veripalvelulaksi (HE 251/2004 vp; EV 11/2005 vp). Sosiaali- ja terveysministeriöön 10.3.2005 saapuneen eduskunnan vastauksen mukaan veripalvelulain 25 §:n voimaantulosäännöksen perusteella laki tuli voimaan 1 päivänä marraskuuta 2005.

Valtioneuvosto esitti yleisistunnossaan 31.3.2005, että tasavallan presidentti vahvistaa veripalvelulain. Valtioneuvoston istunnon jälkeen tapahtuneessa tasavallan presidentin esittelyn listatarkastuksessa oikeuskanslerinvirastossa havaittiin, että sosiaali- ja terveysministeriö oli esittelylistassaan 1.4.2005 esittänyt, että Tasavallan Presidentti vahvistaisi veripalvelulain ja määräisi lain tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2005.

Oikeuskanslerinvirastoon asian johdosta puhelimitse aamulla 1.4.2005 saatujen tietojen mukaan asiantila oli havaittu myös sosiaali- ja terveysministeriössä ja esittelylistan korjaustoimenpiteisiin oli ryhdytty.

Hankittu selvitys

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 27.4.2005 päivätyn lausunnon. Yliääkäri Terhi Hermansson on antanut 26.5.2005 päivätyn selvityksen.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut muun ohessa, että ministeriön osastoilla, joissa säädöksiä valmistellaan runsaasti, esittelijät eivät itse tee esittelylistoja, vaan niiden valmistelu on käytännössä avustavan henkilöstön eli osasto- ja toimistosiheteiden vastuulla. Tällöin esittelijän tehtävänä on kuitenkin aina tarkastaa listat, sillä esittelijä vastaa valmisteleman ja esittelemänsä asian esittelylistojen oikeellisuudesta.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentille esiteltäville asioille hankitaan jakolupa lähettämällä valtioneuvoston yleisistunnon listaluonnos tulosryhmän päällikön, osastopäällikön, kansliapäällikön ja ministerin erityisavustajan kautta ministerille. Tasavallan presidentin esittelylista ei vastaavaa tietä kulje, joten sen oikeellisuus jää siten käytännössä esittelijän ja viime kädessä tasavallan presidentin istunnossa läsnä olevan virkamiehen eli kansliapäällikön vastuulle. Veripalvelulain listan valmistelussa oli kiire eikä esittelijä poikkeuksellisesti tarkistanut tasavallan presidentin esittelyn listaa.

Ministeriön terveysosaston lausunnossa on kuvattu veripalvelulakia koskevan eduskunnan vastauksen valmistelu- ja esittelyprosessi sekä siihen osallistuneet henkilöt. Virhe on johtunut osaston erittäin kiireisestä työskentelyaikataulusta, kahden henkilön vuorottelusta samassa virassa ja aikatauluihin ja listoihin tehdyistä useista muutoksista.

Ratkaisu

Asian arviointia

Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisesti syytä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.

Lain voimaantuloajankohdan määrittämiseen liittyy voimaantulosäännösten problematiikkaa. Oikeuskansleri on päätöksessään 27.3.2002 (dnro 5/50/02) todennut, että asetuksella voimaansaatettavia lakeja lukuun ottamatta lakien voimaantulosta päättämisessä on lainsäädäntökäytännössä erotettavissa kaksi päälinjaa. Ensinnäkin eduskunta voi päättää lain voimaantulosäännöksen sisällöstä siten, että eduskunta määrää myös voimaantulopäivämäärän lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Toinen yleisesti käytetty menettely on, että eduskunta jättää voimaantulosäännöksessä voimaantuloajankohdasta päättää tasavallan presidentti perustuslain 77 §:n mukaisen lain vahvistamisen yhteydessä. On myös mahdollista, että lain voimaantulosäännös on eduskunnassa joltakin osin päätetty ja joltakin osin jätetty avoimeksi.

Lain voimaantuloajankohdan määrittäminen on merkittävä osa perustuslaissa säädeltäviä lainsäädäntöprosessia, vaikka se voi näyttäytyä lakiteknisenä toimenpiteenä. Eduskunnan päättämisen voimaantuloajankohdan muuttaminen lain vahvistamisvaiheessa ei ole mahdollista, koska kysymys on lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan tahdonilmaisusta, johon tasavallan presidentillä ei ole oikeutta puuttua. Kysymys on myös oikeudellisesti merkityksellinen perustuslain mukaista lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan ja toimeenpanovaltaa käyttävän valtioneuvoston toimivallan kannalta.

Saadun selvityksen mukaan tasavallan presidentin esittelylistan valmisteluun osallistui kolme henkilöä, jotka oli perehdytetty esittelymenettelyyn ja jotka pyrkivät noudattamaan sitä koskevaa ohjeistusta. Asian esittelijä on korostanut te-

kemänsä työn määrää ja tästä johtuvaa tehtävien välttämätöntä delegointia virkamiesten kesken. Tasavallan presidentin esittelypäivänä hän ei ollut paikalla.

Oikeuskanslerinviraston havaintojen perusteella voidaan todeta, että istuntoihin tulevien asioiden lukumäärä ja usein kiireinen aikataulu edellyttävät esittelylistojen laatimisessa delegointia. Ottaen huomioon valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin päätöksenteon taso ja asema perustuslaissa säädettyjen valtiollisten tehtävien jaossa, delegoinnissa on kuitenkin otettava huomioon seuraavia seikkoja.

Perustuslain 118 §:n 2 momentin perusteella esittelijä vastaa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole pöytäkirjaan lausunut eriävää mielipidettä. Jos asian valmistelusta vastuullinen esittelijä delegoi listan kirjoittamisen valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän teknisen soveltamisen osalta, lista on sisällöllisesti aina esittelijän tarkastettava ennen jakamista. Tämä koskee myös tasavallan presidentin esittelyyn jaettavaa listaa. Jos listojen tarkastaminen joudutaan delegoimaan esimerkiksi vuosiloman tai virkamatkan vuoksi, on delegoinnissa huolehdittava, että tarkastus suoritetaan materiaalisesti asianmukaisesti ja sen tekee henkilö, jolla on valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) sekä valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) edellyttämä hallinto- ja valtiosääntöoikeudellinen pätevyys.

Johtopäätökset

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut selvityksessään, että ministeriön johtoryhmässä on 5.4.2005 sovittu, että osastoilla kiinnitetään jatkossa entistäkin tarkemmin huomiota valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelylistojen sekä liitteiden laadintaan, huolelliseen tarkastukseen ja muuhun laadunvalvontaan.

Koska ministeriössä on ryhdytty asian johdosta toimenpiteisiin ja kun ministeriössä oli havaittu tasavallan presidentin veripalvelulain vahvistamista koskevan esittelylistan virheellisyys jo ennen yhteydenottoa oikeuskanslerinvirastosta sekä ryhdytty listan korjaustoimenpiteisiin, asia ei anna oikeuskanslerin puolelta aihetta muuhun kuin että hän kiinnitti ministeriön johdon ja veripalvelulain vahvistamisasian esittelystä vastanneen sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehen huomiota lain vahvistamisasioissa noudatettavaan menettelyyn.

Muihin toimenpiteisiin asia ei ole antanut oikeuskanslerin puolelta aihetta.

Valtion ylimmän virkamiesjohdon valintamenettelyä koskevan lainsäädännön uudistaminen

Seloste oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunnosta valtiovarainministeriön henkilöstöosastolle 17.8.2005, dnro 23/20/05

Lausuntopyynnössään 23.6.2005 VM 154:00/2003 valtiovarainministeriön henkilöstöosasto oli pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtion ylimmän virkamiesjohdon nimeämisestä ja tehtävään määräämisestä sekä valtion virkamieslain muuttamisesta.

Lausuntonaan oikeuskansleri esitti seuraavaa.

YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Uudistuksen tavoitteista ja keinoista

Lausuntopyynnössä mainitun lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena on kehittää valtion ylimmän virkamiesjohdon valintaperusteita ja -menetelmiä siten, että valinnoissa nykyistä selkeämmin korostuisivat kaikki ylimmältä johdolta edellytettävän johtajuuden osa-alueet ja kussakin yksittäisessä johdon tehtävässä edellytettävät ammatilliset ja johtajuuteen liittyvät vaatimukset. Lisäksi tavoitteena on edistää liikkuvuutta ylimmän johdon tehtävissä siten, että yhdessä virastossa tai tietyllä hallinnonalalla luodun virkauran sijasta edistettäisiin ylimmän johdon siirtymistä tehtävästä toiseen myös hallinnonalojen rajat ylittäen.

Ensinnäkin oikeuskansleri toteaa, että valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon kelpoisuusvaatimuksia ja valintamenetelmiä on jo esityksen perusteluissa esitettyin tavoin uudistettu. Tuossa yhteydessä on ylimmän virkamiesjohdon kelpoisuusvaatimuksiksi lisätty vaatimus johtamistaidosta ja johtamiskokemuksesta. Valintamenetelmiä on kehitetty ottamalla yleisemmin käyttöön viran kärkihakijoiden haastattelut ja tietyssä laajuudessa myös soveltuvuustestaus. Yleisenä tavoitteena on ollut edistää henkilöstön liikkuvuutta valtionhallinnon sisällä ja virkamieheksi hakeutumista myös yksityisen

sektorin tehtävistä. Silti edelleenkin varsin usein valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon valinnassa kysymys on samassa virastossa tai samalla hallinnonalalla pitkän virkauran tehneen virkamiehen nimeämisestä aikaisempaa virkahierarkisesti korkeampaan ja vaativampaan virkaan. Tällöin ei ole takeita siitä, etteikö jälkikäteisarviona jouduttaisi toteamaan, että jossakin yksittäistapauksessa ylemmän johdon virassa vaadittava johtajuuden näkökulma ja viranhaltijalta edellytettävä johtamistaito eivät ole saaneet virkaa täytettäessä riittävää painoarvoa.

Valtion ylimmän virkamiesjohdon asemaa ja vaatimuksia tarkasteltaessa kysymys ei ole kuitenkaan pelkästään virkamiesjohdon nykyisten valintaperusteiden ja -menetelmien kehittämistarpeista vaan myös siitä, että monet julkishallinnon laajat ja syvälle käyvät hallinnolliset uudistukset – esimerkiksi henkilöstön palkkasuudistus – sekä hallintotoiminnalle asetetut entistä kovemmat tehokkuuden ja tuottavuuden vaatimukset ovat asettaneet myös nykyiset valtionhallinnon johtavat virkamiehet uuden tilanteen eteen.

Valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon valintaperusteiden ja -menetelmien kehittämistä voidaan pitää sinänsä perusteltuna. Lausuntopyynnön kohteena olevassa esitysluonnoksessa on päädytty vaihtoehtoon, jonka mukaan valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon nimeämisestä koskeva lainsäädäntö uudistetaan kokonaan. Uudistus olisi sisällöllisesti ja varsinkin rakenteellisesti pitkälle menevä kokonaisuudistus. Uudistuksella olisi merkittäviä vaikutuksia myös viranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin. Toinen vaihtoehto olisi ollut arvioida voitaisiinko valtion ylimmän virkamiesjohdon valintaperusteiden ja -menetelmien uudistamistarpeet ja johtavien virkamiesten johtajuuteen liittyvät kehittämistarpeet toteuttaa nykyiseltä lainsäädännölliseltä pohjalta sitä kehittäen.

Lakiehdotusluonnoksen perusteluissa esitettyihin nykyisen järjestelmän puutteisiin ja kehittämistarpeisiin voidaan monilta kohdin yhtyä. Lainsäädäntöuudistuksen perusteiden tarkastelun näkökulma on kuitenkin oikeuskanslerin mielestä ollut – asian laajakantoisuus ja lainsäädännön vaikutukset huomioon ottaen – varsin suppea ja vaihtoehtoton. Uudistusesityksen perustelut antavat ensinnäkin oikeuskanslerin mielestä jossain määrin perusteettoman kielteisesti painottuneen kuvan valtionhallinnon toiminnan laadusta nimenomaan hallinnon palveluja hakevien ja saavien kansalaisten ja yhteisöjen näkökulmasta.

Lukuisat kansainvälisetkin selvitykset sekä kokemukset ovat osoittaneet, että Suomessa on hyvin järjestetty ja tehokkaasti toimiva julkinen hallinto, joka pystyy suhteellisen alhaisin kustannuksin tarjoamaan kohtuullisessa ajassa asianmukaisia hallinnollisia palveluja ja joka täyttää erityisesti korkeat oikeusturvan vaatimukset. Valtionhallinnossa on lukuisia virastoja ja hallinnon yksiköitä, joiden palvelujen ja hallintopäätösten laatu eri kriteereillä mitaten (käsittelyn joutuisuus, muu asiakaspalvelun taso, hallintopäätösten sisällön oikeellisuus ja muu sisällöllinen laatu, kustannustehokkuus jne.) kestää vertailun vastaavanlaisia palveluja ja päätöksiä tekevien yksityisen sektorin yritysten kanssa. Kansalaisille ja yhteisöille annettavissa hallintopalveluissa ja viranomaisten tekemissä hallintopäätöksissä samoin kuin kansalaisiin ja yhteisöihin kohdistettujen velvoitteiden täytäntöönpanossa kysymys on nimenomaan ministeriön alaisten keskusvirastojen asianomaisten osastojen ja yksiköiden toiminnasta. Tämän tyyppisen erittelevän tarkastelun tuloksena olisi voitu havaita, että ammatillisesti pätevällä ja muutoinkin asianmukaisella tavalla toteutetut johtajanvalinnat ovat voineet tuottaa jo nykyisessä järjestelmässä hyviä tuloksia.

Lainsäädäntöuudistuksen tarvetta on arvioitu lakiehdotusluonnoksen perusteluissa suppeasti pelkästään johtajuuden ja ylimpien johtamistehtävien näkökulmasta. On toki niin, että virastoja hallinnonalakohtainen virkauralla eteneminen ja sen mukainen ylimmän johdon rekrytointikäytäntö ei kaikissa tapauksissa ole viraston ylimmälle johdolle asetettävien johtajuuden vaatimusten mukaista eikä tuota parhaimpina pidettäviä nimitysratkaisuja nimenomaan ylimpien virkamiesten johtajantehtävien näkökulmasta. Viraston ylimmän johdon ja ministeriön ylimpien virkamiesten valinta on kuitenkin vain yksi osa koko viraston toiminnasta. Toinen on viraston muu henkilöstö. Muissakin yhteyksissä on kiinnitetty huomiota erityisesti niin sanottujen asiantuntijavirkamiesten asemaan sekä asianmukaiseen ja kohtuulliset odotukset täyttävään työuralla etenemiseen ja työn tekemisen edellytyksiin. Lakiehdotusluonnoksen perusteluissa ei ole kerrottu, miten ministeriöiden, keskusvirastojen ja muiden lain piiriin kuuluvien virastojen niin sanottujen asiantuntijavirkamiesten työuralla etenemismahdollisuuksia ja muuta asemaa on tarkoitettu tässä yhteydessä kehittää.

Kolmas valtion ylimmän virkamiesjohdon nimittämistä ja tehtävään määräämistä koskevan lainsäädännön uudistamistarpeen perustelujen

kapea-alaisuuteen liittyvä havainto koskee valtionhallinnon ylimmältäkin johdolta edellytettävää viraston toimialan ja tehtävien asiantuntevasta. Esimerkiksi ministeriöiden kansliapäälliköiden ja osastopäälliköiden ammatillista perehtyneisyyttä koskevat virastokohtaiset kelpoisuusvaatimussäännökset ehdotetaan kumottaviksi. Tältä osin suhtaudun uudistushankkeeseen varsin kriittisesti. On tunnettua, että Suomen valtionhallinto rakentuu pitkälti lainsäädännöllä säädettyjen hallintopalvelujen ja etuuksien varaan ja muutoinkin nimenomaan lainsäädännöllä on edelleenkin suuri merkitys yhteiskuntapoliittisten ratkaisujen täytäntöönpanokeinona. Samoin hallintotoiminta ja hallinnollista päätöksentekoa koskeva oikeusturvajärjestelmä rakentuu kokonaan lainsäädännön varaan. Useimpien keskusvirastojen ja monien valtion laitosten päätehtäviin puolestaan kuuluu ratkaista lailla säädettyjä hallinnollisia palveluja ja etuuksia koskevia hakemusasioita ja huolehtia niiden lainmukaisesta maksamisesta tai kansalaisille ja yhteisöille kuuluvien niin ikään lakisääteisten velvoitteiden täytäntöönpanosta.

Ministeriöissä valmisteltavien laajojen ja yhteiskunnallisesti merkittävien ja vaikuttavien lainsäädäntöasioiden ja muiden yhteiskuntapoliittisten uudistusten laaja-alaisuuden ja sisällöllisesti pätevän valmistelun sekä esittelytoiminnan oikeudellisen vastuun kannalta on mielestäni tärkeää, että ministeriöiden ylimmältä virkamiesjohdolta on edelleenkin vaadittava perehtyneisyyttä asianomaiseen hallinnonalaan. Nimenomaan kansliapäälliköt ja osastopäälliköt ovat huolehtineet siitä, että ministeriön ja sen osastojen yhteiskuntapoliittisesti merkittävimmille uudistushankkeille saadaan ministeriön ylimpänä johtajana olevan ministerin ja muun päättävän tason tuki. Niin ikään välttämättömät yhteydenpidot erilaisiin sidosryhmiin sekä kansainvälinen yhteistyö edellyttävät oman hallinnonalan substanssin erityistuntemusta. Tällaista asioiden valmistelun ja päätöksenteon kannalta merkittävää yhteydenpito- ja raportointitehtävää ei voitaisi ministeriön kansliapäälliköille ja osastopäälliköille enää laajemmin uskoa, jos heillä ei olisi kokonaisvastuuta ministeriössä valmisteltavista asioista eikä riittävää tietoa niiden sisällöstä.

Ministeriöiden kansliapäälliköiden ja varsinkin osastopäälliköiden tehtäviin on kuulunut hallinnonalansa tärkeimpien lainsäädäntöasioiden ja muiden yhteiskuntapoliittisesti merkittävien asioiden esitleminen valtioneuvostossa. Kansliapäällikön ja osastopäälliköiden osallistuminen asioiden esittelyyn on osaltaan edistänyt sitä, että

asiat on valmisteltu ministeriössä päätettyjen poliittisten ja muiden periaatelinjausten mukaisesti. Jos kansliapäälliköiltä ja osastopäälliköiltä ei edellytettäisi perehtyneisyyttä viraston hallinnonalaan ja sen asioihin, eivät he voisi enää sannottavasti osallistua valtioneuvostolle esiteltävien asioiden valmistelutoimintaan ja esittelyyn. Tällainen kehitys kaventaisi ministeriössä valmisteltävien asioiden valmistelun asiantuntemusta ja samalla lisäisi ministeriön yksikönpäälliköiden ja asiantuntijavirkamiesten sisällöllisiä ja myös oikeudellisia vastuuta.

Esimerkkinä voidaan tässä yhteydessä mainita tämän lausuntoaasian aikana valmisteltu puolustusministeriön kansliapäällikön virantäyttöasia. Viran hakijoiden ansiovertailussa ja pätevyysarvioinnissa on kiinnitetty painokkaasti huomiota hakijoiden perehtyneisyyteen hallinnonalan toimintaan sekä puolustusministeriön ja sen kansliapäällikön tehtäviin.

Lainsäädäntöuudistuksen vaihtoehtoisista toteuttamistavoista

Lausuntopyyntöissä on pyydetty kantaa lakiehdotusluonnoksessa vielä avoinna olevien asioiden ratkaisuvaihtoehtoihin. Tällaisia asioita ovat muun muassa valtioneuvoston yhteisten johtamisvirkojen perustaminen, virkojen sijoittaminen ministeriöihin ja virastoihin sekä palkkauksiin tarvittavien määrärahojen kohdentaminen.

Kuten edellä olevasta ilmenee, oikeuskansleri suhtautuu jossain määrin kriittisesti ehdotettuun valtion ylimmän virkamiesjohdon nimittämistä ja tehtävään määräämistä koskevaan lainsäädäntöuudistukseen. Järjestelmää voitaisiin kehittää nykyiseltä pohjalta valtion ylimmillä virkamiehiltä edellytettäviä johtamisvalmiuksia ja johtamistehtäviä asianmukaisesti painottaen ja niitä hakijakohtaisesti selvittäen. Jos uudistus kuitenkin toteutetaan, oikeuskansleri kannattaa esitetyistä vaihtoehtoisista toteutusmalleistahajautetumpaa mallia (yleisperustelujen sivut 22–23). Kannan perustana on kunkin ministeriön, keskusviraston, lääninhallituksen ja muun lain piiriin kuuluvan viraston lailla säädetty autonominen asema sekä ministeriöiden jakamaton vastuu oman hallinnon alansa kehittämistä ja virastojen vastuu niille lailla säädettyistä tehtävistä.

Uudistusesityksen perusteluissa on korostettu valtion virastoilta edellytettävää tuottavuutta ja taloudellisuutta. Valtion henkilöstöhallinnon kehittämisasiakirjoissa on toisaalta korostettu viraston henkilöstön roolia viraston tulosten ai-

kaansaamisessa. Tältä pohjalta on luonnollista, että tulosvastuussa olevalla itsenäisellä virastolla on oltava reaaliset mahdollisuudet vaikuttaa henkilöstönsä rakennetta, määrää, palkkausta ja työn tekemisen edellytyksiä koskeviin asioihin.

SÄÄNNÖSEHDOTUKSET JA NIIDEN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

2 § *Lain soveltamisala*

Lakiehdotusluonnoksen 2 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan kyseisessä laissa tarkoitettuja tehtäviä ovat muun muassa ministeriön osastopäällikön ja sitä virka-asemaltaan vastaava tehtävä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Säännösehdotusluonnoksen perusteluissa on todettu, että ehdotettavan pykälän osastopäällikköä vastaavat tehtävät ovat samat kuin valtion virkamiesasetuksen 28 §:sä. On sinänsä asianmukaista ja tavoiteltavaa, että valtion virkamieslain ja nyt kyseessä olevan lain, kuten muidenkin lakien, käsitteistö on yhdenmukaista ja soveltamisalaltaan mahdollisimman yhteneväistä. Tässä kohdin on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota mainittujen lainkohtien tarkoitukseen.

Valtion virkamieslain 26 §:sä säädetään lainkohdassa säädettyjen virkamiesten irtisanomisperusteista. Valtion virkamieslain 26 §:sä säädetty virkamiehet voidaan irtisanoa muita virkamiehiä (VML 25 §) yleisemmin kriteerein, ”kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy”. Valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja ministeriön osastopäällikön virkaa virka-asemaltaan vastaavia virkoja ovat valtion virkamiesasetuksen 28 §:n 1 momentin mukaan muun muassa valtakunnansovittelija (4 kohta) ja ohjelmajohtaja (5 kohta). Valtakunnansovittelijan virka lisättiin asetukseen 14.3.2000 voimaan tulleella asetuksella (274/2000) ja ohjelmajohtajan virka 7.4.2003 voimaan tulleella asetuksella (263/2003). Valtakunnansovittelijan viran lisäämisen taustalla oli silloisen valtakunnansovittelijan irtisanomismenettelyn perustana olleet syyt. Valtakunnansovittelijan virassa olevalta on edellytettävä erityistä puolueettomuutta sekä yleistä luottamusta ja arvovaltaa. Jos viranhoidon perusedellytykset järkkyvät tai niitä ei enää ole, valtakunnansovittelija voidaan irtisanoa valtion virkamieslain 26 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Valtakunnansovittelija virka on työriitojen sovittelusta annetussa laissa (420/1962) säädetty

työnantajain sekä työntekijäin ja virkamiesten välisten työriitojen sovittelua ja heidän välistensä suhteiden edistämistä varten perustettu erityisvirka. Valtakunnansovittelijan viran menestyksellisen hoidon kannalta on olennaista, että virkaan valittavalla on kaikkien työmarkkinaosapuolien varaukseton luottamus ja että hän täyttää hyvin virassa vaadittavat ammatilliset pätevyysvaatimukset ja on tehtäväänsä muutoinkin kokenut ja pätevä. Valtakunnansovittelijan viranhoidossa korostuvat hänen ammattitaitonsa ja neuvottelutaitonsa nimenomaan työriitojen sovittelutoiminnassa ja muussa kanssakäymisessä työmarkkinaosapuolien kanssa. On selvää, että häneltä tulee edelleenkin edellyttää työriitojen sovittelusta annetun asetuksen (1205/1987) 1 §:ää säädettyä hyvää perehtyneisyyttä työmarkkinalainsäädäntöön ja työmarkkinaoloihin. Nyt kysymyksessä olevan lakiehdotusluonnoksen tavoitteiden kannalta voidaan todeta, että valtakunnansovittelijan toimisto on henkilömäärältään varsin pieni ja koostuu ainoastaan valtakunnansovittelijan perustehtävän kannalta välttämättömästä lakimiessihteeristä ja toimistohenkilökunnasta. Tältä osin voidaan viitata siihen, mitä lakiehdotusluonnoksen 2 §:n erityisperusteluissa on konkurssi-asiamiehen ja tietosuojavaltuutetun, jotka myös ovat tietyn alan erityisviranomaisia, toimistojen osalta todettu.

Sama uuden lain soveltamisalan raja-kaus koskee ministeriön ohjelmajohtajan virkaa. Ministeriön ohjelmajohtajilla ei ole ministeriön toiminnallisia tai henkilöstöhallinnollisia vastuutehtäviä. Ohjelmajohtajat voidaan toki virkahierarkisesti rinnastaa ministeriön osastopäälliköihin, mutta tehtävän sisällön ja vastuiden osalta virat poikkeavat täysin toisistaan.

Edellä lausutu- in perustein oikeuskansleri toteaa, että valtakunnansovittelijan virka ja ministeriön ohjelmajohtajan virat eivät ole sellaisia lakiehdotusluonnoksessa tarkoitettuja valtion ylimmän virkamiesjohdon virkoja tai ylimpiin kuuluvia johtamistehtäviä, joihin kyseistä lakia tulisi miltään osin soveltaa. Lakiehdotuksen soveltamisalan pohjana voidaan pitää valtion virkamieslain 26 §:ää, mutta jo ehdotettavan lain erityisperusteluissa on selkeästi todettava, että sen nojalla annettava valtioneuvoston asetus ei koske valtakunnansovittelijan virkaa eikä ministeriön ohjelmajohtajan virkoja.

Lain säännösten tasolla lain soveltaminen oikeuskansleriin ja apulaisoikeuskansleriin on selvä. Lakia ei sovelleta heihin. Lakiehdotusluonnoksen 2 §:n erityisperustelujen viimeinen virke on lähinnä informatiivinen. Se voitaisiin myös

jättää perusteluista pois. Toisaalta, mikäli virke säilytetään perusteluissa, sitä olisi syytä mahdollisten tulkinnallisten epäselvyyksien välttämiseksi täydentää toteamalla, että lakia ei sovelleta oikeuskansleriin eikä apulaisoikeuskansleriin eikä muihin oikeuskanslerinviraston virkamiehiin (lisäysehdotus kursivoitu).

3 § *Suhde muihin säädöksiin ja* 11 § *Ilmoittautumismenettely*

Lakiehdotusluonnoksen 3 §:n 1 momentin mukaan virkaan nimittämiseen sovelletaan valtion virkamieslakia, jollei tässä laissa toisin säädetä. Säännösehdotuksen erityisperusteluissa on asianmukaisesti todettu, että valtion virkamieslaisa on yleiset säännökset virkaan nimittämistä. Erityisperusteluissa niin ikään asianmukaisesti todetaan, että valtion virkamiesasetuksen 7–16 §:ssä säädetään viran haku- ja ilmoittautumismenettelystä. Perusteluluonnoksen seuraavassa virkkeessä kuitenkin todetaan, että ehdotettava laki ”korvaksi virkamiesasetuksen säännökset lain soveltamisalaan kuuluvien tehtävien osalta”. Tällaisena perusteluteksti olisi epätarkka tai jopa harhaanjohtava ja se on korjattava ja täydennettävä. Kysymyksen on siitä, että uuden lain nimenomaiset säännökset astuvat valtion virkamieslain ja -asetuksen sijaan ja jos niitä ei ole, sovelletaan virkamieslain ja -asetuksen säännöksiä. Tämä periaate koskee muun muassa virkojen hakumenettelyä. Virkojen avoin, julkinen, kattava ja muutoinkin asianmukaisella tavalla toteutettu hakumenettely on edelleenkin olennainen vaihe myös valtion ylimmän johdon valinnan sisällöllisen onnistumisen ja hakijoiden oikeusturvan kannalta. Oikeuskansleri on lausunnoissaan ja valtioneuvosto- valvonnassaan korostanut viranhau- n julkisuuden ja läpinäkyvyyden merkitystä muissakin kuin valtion virkamieslain soveltamispiiriin kuuluvissa viroissa.

Uusi laki ei saa merkitä vähimmässä- kää- n mää- rin sitä, että valtionhallinnon ylimmän johdon virkojen ja tehtävien hakumenettelyn julkisuutta, avoimuutta, kattavuutta ja hakijoiden yhden- vertaisen kohtelun vaatimusta kavennettaisiin. Lakiehdotusluonnoksen 11 §:n mukaan johdon virka ja tehtävä täytetään avointa ilmoittautumismenettelyä käyttäen. Lainkohdan nojalla annettavan valtioneuvoston asetuksen on muiltakin osin täytettävä edellä todetut julkisten virkojen ja tehtävien rekrytointimenettelylle asetettavat oikeusturvavaatimukset.

4 § *Yhteiset virat*

Lain 4 § olisi sen keskeisimpiä säännöksiä ja se merkitsisi huomattavaa periaatteellista ja oikeudellista muutosta nykytilaan. Säännösehdotuksen erityisperustelut ovat oikeuskanslerin mielestä liian niukat ja ylimalkaiset säännöksen periaatteelliseen ja oikeudelliseen merkittävyyteen nähden. Pykälän erityisperusteluita tulee täydentää. Lakiehdotuksen yleisperusteluita täydentäen 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi tarkemmin selostaa lainkohdan soveltamista käytännön tasolla. Selkeän kokonaiskuvan saamiseksi lainperusteluissa olisi tarpeen selostaa johdon uuden rekrytointijärjestelmän toimeenpanoa siltäkin osin kuin siitä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tämä koskee esimerkiksi asioiden valmistelu- ja esittelyvastuita valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavissa asioissa.

Laista ja sen perusteluista tulisi ilmetä selkeät oikeusohjeet muun muassa valtionhallinnon yhteisten johdon virkojen perustamisen ja lukumäärän määräytymisen periaatteista samoin kuin johdon virkojen sijoittamisen periaatteista. Samoin lakiehdotuksen perusteluissa tulisi selostaa lain vaikutuksia valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden ja virastojen toimivaltasuhteisiin. Vaikka valtiovarainministeriöön perustetut ylimmän johdon virat olisivatkin valtionhallinnon yhteisiä, ministeriöillä ja muilla lain piiriin kuuluvilla virastoilla tulee olla asialliset mahdollisuudet vaikuttaa myös ylimmän johdon virkoja, eikä ainoastaan tehtäviä, koskeviin asioihin, koska kysymys on kunkin viraston omiin keskeisiin toimintaedellytyksiin kuuluvista asioista.

5 § *Virkaan nimittäminen ja*

6 § *Tehtävään määrääminen*

Myös mainitut pykälät merkitsisivät merkittävää lainsäädännöllistä muutosta nykytilaan ja säännökset olisivat uuden lain soveltamisen kannalta keskeisimpiä. Sen vuoksi niiden erityisperusteluita tulisi täydentää ja täsmentää. Nimitystoimivalta olisi 5 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolla. Viran haettavaksi julistaminen (ilmoittautumismenettely), viranhakijoiden ansiovertailu ja pätevyysarviointi ja muu virantäyttömenettely ja -harkinta sekä päätösesityksen tekeminen valtioneuvostolle ovat kuitenkin ratkaisevassa asemassa virkanimityspäätöksen sisällöllisen pätevyyden ja hakijoiden oikeustur-

van kannalta. Sen vuoksi lainkohdan perusteluissa tulisi todeta, minkä ministeriön vastuulla virkanimitysasian valmistelu ja esittely valtioneuvostolle on.

Vastaavasti 6 §:n perusteluista tulisi luonnosta selkeämmin ja seikkaperäisemmin ilmetä, millainen tehtävään määräämismenettely on, ja varsinkin sen ajallinen ja asiallinen suhde virantäyttömenettelyyn. Käsitteiden sisältöä ja keskinäistä suhdetta sekä varsinkin käytännössä esiin nousevia lukuisia vaihtoehtoisia tilanteita voitaisiin havainnollistaa käytännön esimerkein.

Lakiehdotusluonnos on olennaisilta osiltaan sikäli puutteellinen, että se ei sisällä täsmällisempiä säännöksiä uuden lain mukaisesti virkaan nimitetyn virkamiehen oikeudellisen aseman perusteista. Selkein ja oikeusturvan kannalta ongelmattomin tilanne on, että asianomainen johdon virkaan nimitetty on samassa yhteydessä määrätty myös johdon tehtävään. Tällaisen virkamiehen oikeudellisen aseman perusteista tulisi lakiin ottaa lyhyt toteava säännös. Ongelmallisempia ovat sen sijaan sellaiset tilanteet, joissa henkilö on nimitetty (valtiovarainministeriön esittelystä) johdon virkaan mutta häntä ei ole välittömästi määrätty (asianomaisen ministeriön esittelystä) johonkin johdon tehtävään tai tehtäväänmääräämispäätöstä ei määräjän jälkeen enää uudisteta. Erityisesti tällaiseen asemaan joutuvien johtavien virkamiesten oikeudellisen aseman perusteet tulisi ilmetä selkeästi laista, ja siltä osin kuin kysymys on valtioneuvoston asetuksella säädettävistä asioista, asia on tarpeen lain perustelutekstissä selkeästi ja avoimesti kuvata.

7 § *Tehtävään määrävä viranomainen*

Säännösluonnoksesta ilmenee tehtäväänmääräämispäätöksen päätöksentekotaho. Kuten edellä 4 §:n kohdalla on todettu, valtion johdon ylimpiin tehtäviin määräämistä koskevien asioiden valmistelu- ja esittelyvastuussa olevan viranomaisen vastuu on merkittävä ja viranomaisen toteaminen on uuden järjestelmän toiminnan hahmottamisen kannalta tärkeää. Johdon yhteisiä virkoja koskevien virkanimityspäätösten valmistelu ja esitleminen valtioneuvostolle kuuluu valtiovarainministeriölle, mutta tehtävään määräämispäätösten valmistelu ja esitleminen valtioneuvostolle tai tasavallan presidentille lienee asianomaisen substanssiministeriön vastuulla. Tämä seikka on tarpeen selkeästi todeta lain perusteluissa.

Lakiehdotusluonnoksen 7 §:n 1 momentin mukaan jos tehtävään määrättävä henkilö ei ole johdon virassa, presidentti nimittää hänet siihen. Selvää toki on, että tehtävään ei voida määrätä henkilöä, jota ei ole nimitetty johdon virkaan. Kyseisen virkkeen soveltaminen saattaisi kuitenkin johtaa pääsäännöstä poikkeavaan virkanimitystasoon. Johdon virkaan 4 §:n pääsäännön mukaisesti valtioneuvoston päätöksellä nimitetty ja esimerkiksi ministeriön osastopäällikön tehtävään määrätty virkamies määrättäisiin myöhemmin esimerkiksi ministeriön kansliapäällikön tehtävään tasavallan presidentin päätöksellä. Jos ministeriön kansliapäällikön (vastaavasti maaherra) tehtävään määrättävä henkilö ei sitä vastoin ole ennestään johdon virassa, tasavallan presidentti tekisi myös virkanimityspäätöksen. Tällainen menettely on toki tarkoitettu harvoin sovellettavaksi poikkeukseksi pääsäännöstä, mutta menettely olisi ongelmallinen viranhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen näkökulmasta.

9 § Uuteen tehtävään määrääminen

Viranomaisen oikeus määrätä virkamies yksipuolisesti uuteen tehtävään ja virkamiehen siirtymävelvollisuus uuteen tehtävään ei ole hallinnossa sinänsä uutta. Menettely on ollut vakiintuneessa käytössä muun muassa ulkoasiainhallinnossa ja puolustusvoimissa. Näille hallinnonaloille hakeutuva virkamies tietää jo etukäteen, että virkauralla eteneminen tapahtuu virkanimityspäätösten ohella työnantajan yksipuolisesti tekemien tehtäväänmääräämispäätösten kautta. Tehtäväänmääräämismenettelyä on käytetty myös muualla hallinnossa niin, että osastoa alempien yksiköiden päällikkyyttä varten ei ole perustettu omaa virkaa, vaan yksikön päälliköksi on määrätty joku yksikön virkamies, jonka tehtäväänmääräys voidaan työnantajan yksipuolisista toimin tarpeen vaatiessa peruuttaa.

Myös uuden lain mukaisesti johdon virkoihin hakeutuvat saavat etukäteen tiedon siitä, että siirtyminen tehtävästä toiseen on olennainen osa uutta johtamisjärjestelmää. Nykyisin käytössä oleviin tehtäväänmääräämisjärjestelmiin liittyy kuitenkin yleensä samalla tietäntyyppinen virkauralla eteneminen. Ylimmän virkamiesjohdon nimittämistä ja tehtävään määräämistä koskevan uuden järjestelmän peruspiirteisiin sitä vastoin kuuluu, että virkamiehen uutta tehtäväänmääräämistä arvioidaan virkamiehen edellisessä tehtävässään osoittaman kyvykkyyden ja siinä

saavuttamien tulosten perusteella. Jos tulokset eivät täytä odotuksia, virkamies voidaan siirtää aikaisempaa hierarkisesti vaatimattomampaan ja ammatillisesti vähemmän vaativaan tehtävään samassa tai kokonaan toisessa virastossa.

Kuten edellä on todettu, myös johdon tehtävät on tarkoitus täyttää avointa ilmoittautumismenettelyä käyttäen (11 §). Viranomaisen yksipuolista tehtäväänmääräämis-oikeutta koskevan 9 §:n ja avointa tehtävään ilmoittautumista koskevan 11 §:n välinen suhde tulee lakiehdotuksen perusteluissa asianmukaisesti selostaa. Lakiehdotusluonnoksen säännöstekstien pohjalta arvioituna tarkoitus lienee, että avoinna olevaan tehtävään voidaan (viranomaisen yksipuolisella tehtäväänmääräämispäätöksellä) määrätä muukin kuin tehtävään lain 11 §:n mukaisesti ilmoittautunut. Järjestelmä voisi toimia moitteettomasti eikä siihen liittyisi oikeusturvaongelmia niissä tapauksissa, joissa kysymys on aikaisemmassa tehtävässä kyvykkyytensä ja tuloksellisuutensa osoittaneen virkamiehen määräämisestä aikaisempaa vaativampaan tehtävään. Jos sen sijaan kysymys on virkamiehen siirtämisestä hänen nykyistä tehtävänsä virkahierarkisesti tai ammatillisesti vaatimattomampaan tehtävään tai kokonaan muuhun virastoon, menettely voi muodostua ongelmalliseksi sekä tehtävään yksipuolisesti määrättävän että siihen lain 11 §:n mukaisesti ilmoittautuneiden kannalta.

Julkisen vallan sinänsä hyväksyttävänä tavoitteena on huolehtia siitä, että ylimmän johdon tehtäviin määrätty henkilöt ovat pätevyyttään ja kyvykkyyttään vastaavissa tehtävissä ja tarvittaessa tehdä asian vaatimia uudelleensirtoja. Toisaalta jokaisen yksittäisen valtioneuvostolle tai tasavallan presidentille esiteltävän tehtäväänmääräämisasian valmistelussa ja esittelyssä on lakiin perustuvana velvollisuutena huolehdittava siitä, että tehtävään määrätään ylimmän johdon kelpoisuusvaatimukset, tehtävän vaativuus ja sen mahdolliset erityisvaatimukset sekä perustuslain 125 §:sää säädetyt yleiset virkanimitysperusteet huomioon ottaen pätevin ja ansioitunein. Tämä perusoikeudeksi säädetyistä yhdenvertaisuuden vaatimuksesta ja yleisistä virkanimitysperusteista lähtevä vaatimus voi muodostua ankaraksi sellaisissa ennen pitkään konkreettisiksi muodostuvissa tapauksissa, joissa avoinna olevaan tehtävään on ilmoittautunut useita huomattavan ansioituneita ja kyvykkäiksi tunnettuja hakijoita, mutta jollakin toisella virastolla on samaan aikaan sinänsä hyväksyttävistä perusteista lähtevä tarve saada siirretyksi sen ylimpään johtoon kuuluva virkamies toisiin tehtäviin.

10 § *Kelpoisuusvaatimukset virkaan nimitettäessä ja tehtävään määrättäessä*

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on asianmukaisesti korostettu virkaa ja tehtävää koskevan avoimen hakukuulutuksen asiallista ja oikeudellista merkitystä. Kysymys on nimenomaan siitä, että säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi myös asianomaiseen tehtävään kuuluvat erityisvaatimukset määritellään jo ennen tehtävän avoimeksi ilmoittamista ja nämä vaatimukset sisällytetään tehtävän avoimista olemista koskevaan ilmoitukseen. Sama vaatimus koskee lakiehdotusluonnoksen 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuja toimintaympäristön ja toimialan tuntemuksen kuvauksia, koska myös niissä on kysymys laissa säädettyjen tehtävään määräämiskriteereiden arvioinnista. Sen vuoksi myös ne on määriteltävä ennen tehtävän avoimeksi julistamista ja riittävässä laajuudessa sisällytettävä tehtävän avoimista olemista koskevaan kuulutukseen. Lakiehdotusluonnoksen 10 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin tältä osin todettu, että ”ennen valintaa tehtävässä tilannearviossa olisi määriteltävä juuri siinä tehtävässä tarvittava taso”. Tehtävään määräämisasioissa, samoin kuin klassisissa virkanimitysasioissa, noudatettava avoimuuden vaatimus edellyttää, että tehtävään määräämisasian, samoin kuin virkanimitysasiainkin, päätösharkinnan kannalta olennaiset kriteerit määritellään ja julkistetaan etukäteen. Muussa tapauksessa niihin ei voida päätöksen perusteluina nimitysmuistiossakaan vedota.

13 § *Ylimmän johdon tukiyksikkö*

Valtiovarainministeriön yhteyteen perustettava ylimmän johdon tukiyksikkö olisi ministeriöitä ylimmän johdon virkoja ja tehtäviä koskevissa asioissa avustava yksikkö. On syytä korostaa, että oikeudellinen vastuu tehtävien määräämisestä koskevissa asioissa on asianomaisella ministeriöllä. Muutoinkin ministeriöiden ja asianomaisten virastojen omaa asemaa ja vastuuta on syytä korostaa, koska kysymys on lopulta niiden ylimmän johdon järjestämisestä ja niiden henkilöstöstä.

Selvää on, että ylimmän johdon tukiyksikön toiminta ei voi vähimmässäkään määrin vaarantaa sen perustuslain 125 §:stä lähtevän perusvaatimuksen toteutumista, että kuhunkin valtion virkaan ja tehtävään valitaan virkaan ja tehtävään ilmoittautuneista pätevin ja ansioitunein. Edellä 9 §:n kohdalla lausuttuun viitaten myös-

kään ylimmän johdon tukiyksikön toimenpiteet eivät saa myötävaikuttaa sellaisten tilanteiden syntymiseen, että ylimmän johdon tehtävään toisesta tehtävästä siirrettäisiin henkilö, joka olisi tehtävään ilmoittautuneisiin nähden vähemmän ansioitunut ja pätevä.

Lakiehdotusluonnoksen 13 §:n 2 kohdassa mainittu tukiyksikön tehtävä tarkoittanee niin sanotun headhunter -toiminnan yleistymistä valtionhallinnossa. Tämän tyyppistä toimintaa on rajoitetusti käytetty joidenkin erityisvirkojen kohdalla. Kysymys on kuitenkin edelleenkin siitä, että menettelyn kautta saataisiin viran tai tehtävän hakijoiksi päteviä ja ansioituneita henkilöitä, jotka eivät ehkä muutoin hakeutuisi virkaan tai tehtävään.

Ylimmän johdon tukiyksikkö on ministeriön yksikkö eikä sillä ole oikeudellista päätäntävaltaa. Toisaalta sillä on ministeriöiden välinen tärkeä yhteistoimintaluonne. Ennen mahdollisen hallituksen esityksen antamista olisi syytä vielä tarkistaa, voitaisiinko tukiyksikön tehtävistä säätää valtioneuvoston asetuksen tasolla.

Valtioneuvoston asetus valtion ylimmästä virkamiesjohdosta

1 §

Kuten lakiehdotusluonnoksen 2 §:n 2 momentin erityisperusteluissa on todettu, tarkoitus on, että käsitteen ”ministeriön osastopäällikköä virka-asemaltaan vastaavat tehtävät” ovat samat kuin valtion virkamiesasetuksen 28 §:sä. Virkamiesasetuksen 28 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdissa mainittujen valtakunnansovittelijan ja ohjelmajohtajan osalta oikeuskansleri viittaa edellä lakiehdotusluonnoksen 2 §:n 2 momentin kohdalla lausumaani. Mainittujen virkojen kuulumista valtion ylimmän virkamiesjohdon nimittämistä koskevan uuden lain piiriin ei voida pitää, kyseisten virkojen erityisluonne huomioon ottaen, lain perustarkoituksen mukaisena.

Asetuksen 1 §:n 1 kohdassa mainitaan lain 2 §:ssä tarkoitettuna tehtävänä, johon lakia ei kuitenkaan sovelleta ”ministeriön valtiosihteeri”. Tällä käsitteellä tarkoitettaneen erityisesti valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n 2 momentissa (laissa 1187/2004) säädettyjä muuta ministeriä kuin pääministeriä avustamaan nimitettyjä valtiosihteereitä. Tällaiset valtiosihteerit samoin kuin valtioneuvostolain 6 §:n 1 momentissa säädetty pääministeriä avustamaan nimitetty valtiosihteeri (valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri) nimitetään pääministerin ja ministerin toimikau-

deksi. Sen vuoksi on luontevaa, että kyseinen laki ei koskisi mainittuja valtiosihteeireitä.

Valtiovarainministeriön ylimpänä kansliapäällikköä vastaavana virkamiehenä toimii valtiosihteerit. Viran nykyisellä haltijalla on lain voimaantulosäännöksen mukainen oikeus jatkaa virassaan määräaikansa loppuun. Viimeistään tuossa vaiheessa on tarpeen varmistaa, että laki koskee myös valtiovarainministeriön ylimpänä virkamiehenä toimivaa valtiosihteerää.

Lakiehdotusluonnoksen 2 §:n 2 momentin 2 kohta koskee ministeriön virkamiehiä. Sen liitteenä olevan asetusluonnoksen 1 §:n 3 ja 4 kohdissa luetellut virat eivät kuitenkaan ole ministeriön virkoja. On asianmukaista, että lakia ei sovellettaisi asetuksen 1 §:n 3 ja 4 kohdissa mainittuihin tehtäviin, mutta asiasta on säädettävä lainsäädäntöteknisesti moitteettomalla tavalla.

Korruption ja vieraanvaraisuuden rajanvetoa

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan esitys kansliapäällikkökokouksessa 29.8.2005

Moitittavan kestityksen ja hyväksyttävän vieraanvaraisuuden vastaanottamisen välisen rajanvedon kannalta keskeiset normit löytyvät rikoslain 40 luvun 3 §:stä sekä valtion virkamieslain 15 §:stä.

RL 40:3:ssa säädetään (hieman lyhentäen): Jos virkamies itselleen tai toiselle ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka tarjouksen siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, on virkamies tuomittava lahjusrikkomuksesta.

Valtion virkamieslain 15 §:sää on vastaavan sisältöinen mutta vielä tiukemmat kriteerit sallitulle menettelylle asettava säännös: Virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen.

Jos virkamies menettelee jälkimmäisen säännöksen vastaisesti, hänet voidaan tuomita tuotantumuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta RL 40:10:n mukaan (jos rangaistussäännöksen muut edellytykset, mukaan lukien vähäisyyskynnys ylittyy). Mutta vaikka rikosoikeudellinen vastuu ei aktualisoituisikaan, voi virkamiehen menettely silti olla virkamieslain 15 §:n valossa oikeudellisesti moitittavaa esim. sillä tavalla, että se antaa aiheen ylimpien laillisuusvalvojen

toimenpiteisiin (huomautus ja ns. moittiva käsitely).

Sekä rikoslain lahjusrikkomussäännöksen että virkamieslain 15 §:n suojeluobjektina on viranomaistoimintaa kohtaan tunnettava luottamus. Oikeusvaltion kulmakivi on se, että viranomais-toiminta perustuu lakiin. Tämä kulmakivi pysyy pystyssä vain kun ihmiset luottavat viranomais-toiminnan asianmukaisuuteen – siihen, että virkatoimiin ei sekoitu vieraita vaikuttimia.

Milloin virkamiehen menettely sitten on sellaista, että rikoslain 40:3:n tai virkamieslain 15 §:n tarkoittama luottamus on vaarassa, ei voida yleisesti määritellä. Rikosoikeudellisesti tämän arvion tekee tuomioistuim. Erityisesti korkeimman oikeuden ratkaisuista voidaan hakea kriteereitä, jotka ovat sallitun ja kielletyn rajanvedossa relevantteja. Mutta on huomattava, että viime kädessä arviointi on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa tapahtuman kaikki ominaispiirteet huomioon ottaen. Sama koskee ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisemia tapauksia: niistä voi saada yleistettävissä olevaa johtoa, mutta ei sellaisenaan valmiita tulkintasuosituksia eteen tulevien tapausten varalle.

Näistä syistä en viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana voi antaa yhtäältä riittävän konkreettista ja toisaalta tarvittavan yleispätevää opastusta siitä, missä kielletyn etuuden ja sallitun vieraanvaraisuuden raja kulkee. Ylimmän laillisuusvalvojan rooliin ei tällainen lakien tulkintaa koskevien abstraktien suositusten antaminen edes kuulu.

Joitakin näkökohtia tosin voi esittää.

Peruslähtökohtana pitäisin sitä periaatetta, jonka silloinen oikeuskansleri Kai Korte lausui Hallintolakimiehet ry:n vuosijuhlissa 1982: Virkamiehelle on sallittava normaali kanssakäymisen muiden ihmisten kanssa. Mutta jos virkamies ei ymmärrä, milloin kestityksen tarjoajalla tai lahjan antajalla on ilmeisesti vilpillisiä taka-ajatuksia, ei hänellä ole virkansa edellyttämää arvostelukykä.

Ajantasaistettuna Kortteen ohje voisi kuulua näin: virkamiehen on ensi sijassa itsensä käytettävä harkintaa punnitessaan millaista vieraanvaraisuutta hän voi ottaa vastaan ilman että menettely voisi herättää perusteltuja epäilyjä viranomais-toimintaa kohtaan.

Uskoisin, että tehtäviensä tasalla oleva virkamies kykenee arvioimaan, milloin ollaan menossa vaaravyöhykkeelle. Testinä voi käyttää sen pohtimista, miltä menettely näyttäisi jos se tulisi julkiseksi. Jos virkamies epäilee, että menettely ei olisi päivänvalon kestävää ja että hän ei tar-

vittaessa pystyisi uskottavasti ja oikeudellisesti hyväksyttävästi perustelemaan sitä, miksi hän on vieraanvaraisuuden ottanut vastaan, on viisainta olla ottamatta sitä vastaan. Tarkoitin tässä normaalilla arvostelukyvillä varustetuille ihmisille muodostuvaa käsitystä. Viime kädessä tässäkin on kyse avoimuudesta.

Erytisesti korruption ja vieraanvaraisuuden rajanvedon kannalta herkillä hallinnonaloilla voi esimiestaho linjauksilla varmistaa että virkamiehen omatunto on hereillä; varsinkin uusille virkamiehille (esim. perinteisen virkamieskariäärin ulkopuolisille rekrytoinneille) saattaa olla tarpeen korostaa virkamieskäyttäytymisen periaatteita.

Esitän esimerkinomaisesti joitakin kriteereitä, joihin on syytä kiinnittää huomiota. On huomattava, että kriteerien painoarvo voi kokonaistilanteesta riippuen vaihdella.

– Ajoittain keskustellaan siitä, pitäisikö asettaa euromääräisiä rajoja. En usko että tällainen jäykkä sääntely olisi toimiva. Jossakin tapauksessa vähäisenkin edun vastaanottaminen voi olla riski. Setelin sujauttaminen hakemuksen liitteeksi käsittelyn jouduttamisen tarkoituksessa tulee eittämättä arvioitavaksi lahjontasäännösten valossa. Moninkertaisesti arvokkaamman vieraanvaraisuuden osoittaminen ja vastaanottaminen taas saattaa olla hyväksyttävää. Tosin jossakin menee epäilemättä myös euromääräinen raja siinä suhteessa, että kovin arvokkaan edun vastaanottaminen on aina kiellettyä. Hyvänä nyrkkisääntönä voitaneen sanoa, että mitä arvokkaammasta edusta olisi kyse, sitä varovaisempi pitää olla ja sitä enemmän on kiinnitettävä huomiota muihin kestitystä ehkä arveluttavaksi tekeviin piirteisiin.

– Yksi keskeinen kriteeri on se, millainen suhde tarjoajalla on virkamiehen virkatoimien kanssa. Jos virkamies tekee esim. tarjoajaa koskevia päätöksiä, on tällainen asetelma erityisen herkkä perustelluille epäilyille, jos virkamies ottaisi tältä vastaan etuuksia.

– Kannattaa kiinnittää huomiota myös siihen tilanteeseen, missä vieraanvaraisuutta otetaan vastaan – eli miten luontevasta asetelmasta on kysymys. Neuvottelun lomassa tapahtuvan työlounaan tarjoaminen on eri asemassa kuin se, että oikeutta käyvä asianosainen kestittää kesken prosessin suljetussa kabinetissa tuomioistuimen jäseniä.

– Sekin on syytä muistaa, että jollakin alalla vallitseva kestityskäytäntö ei sellaisenaan pelasta virkamiestä vastuusta. Lahjusjutuissa on toistuvasti todettu, että virkamies ei voi vastuusta

vapautuakseen vedota siihen, että kestitys on ollut kyseisellä alalla maan tapa. Mutta toisaalta yhteiskunnassa yleisemmin hyväksytylle vieraanvaraisuus- ja kohteliaisuuskulttuurille lienee lupa antaa merkitystä. Tapauskohtaisesti saattaa olla hyväksyttävää ottaa vastaan teatteri-ilta kohtuullisine tykötarpeineen. Mutta jos tarjoaja ilmoitaisi maksavansa myös matkat ja majoituksen, voi jo kysyä, mikä estää virkamiestä maksamasta niitä itse.

Olennaista on huomata se, että rajanveto hylättävän kestityksen ja sallittavan vieraanvaraisuuden välillä joudutaan yleensä tekemään useiden kriteerien yhteisvaikutusta punnitien. Mitä arempi asetelma tarjoajan ja virkamiehen välillä on, sitä vähäisempi etu riittää herättämään perustelutuja epäilyjä.

Jos virkamies vähääkään epäilee, onko hänelle tarjottu vieraanvaraisuus arveluttavaa, hänen kannattaa tehdä itselleen kolme kysymystä:

- Miksi minulle tarjotaan tällainen etuus?
- Millaisista motiiveista otan tarjouksen vastaan?
- Miltä asia näyttäisi julkisuudessa?

Huostaanotettujen lasten perusopetuksen toteutuminen

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä 5.9.2005, dnro 3/50/04

ASIAN VIREILLETULO

Sanomalehdessä julkaistun kirjoituksen mukaan yhä useampi huostaanotettu lapsi ei käy normaaliin tapaan koulua vaan opiskelee kotiopetuksessa sijoituspaikassaan perhekodissa tai lastensuojelulaitoksessa. Artikkelin mukaan oli jopa ilmennyt, että kunta oli kieltänyt lasten tulon kouluun. Kirjoituksessa tuotiin esiin myös kotiopetuksessa olevien huostaanotettujen lasten koulunkäynnin valvonnassa olevia puutteita.

Apulaisoikeuskansleri katsoi lehtiartikkelin ja alustavasti hankittujen tietojen perusteella aiheelliseksi selvittää, onko huostaanotettujen, perhekoteihin ja lastensuojelulaitoksiin sijoitettujen lasten perusopetusta koskevan oikeuden toteutumisessa puutteita ja onko kuntien menettelyssä perusopetuslaissa säädetyn järjestämisvelvollisuuden osalta ilmennyt laiminlyöntejä tai muuta sellaista menettelyä, johon laillisuusvalvojan tulisi puuttua.

SELVITYKSET

Opetusministeriö toimitti oikeuskanslerinvirastoon apulaisoikeuskanslerin pyytämän selvityksen. Siihen sisältyi opetusministeriön lausunto sekä lääninhallitusten opetusministeriölle toimittamat selvitykset kunnilta, perhekodeilta ja lastensuojelulaitoksilta.

Lääninhallitukset olivat lähettäneet kyselylomakkeita kuntiin 456.

Yhteensä 346 kuntaa vastasi vastauseräprosentin ollessa 76. Vastaavasti kyselylomake oli lähetetty 456 perhekotiin ja laitokseen, joista 373 vastasi vastauseräprosentin ollessa 82. Perhekodit ja laitokset vastasivat lääninhallitusten kyselyyn aktiivisemmin kuin kunnat.

RATKAISU

Lukumäärätietoja

Selvityksen perusteella perhekoteihin ja laitoksiin sijoitettuja lapsia ja nuoria oli 2 244, joista oppivelvollisuusikäisiä oli 1 664. Oppivelvollisuusikäisistä oli kotiopetuksessa 279 eli noin 17 %.

Yksityisiin perheisiin sijoitettujen lukumäärästä ei ollut tietoa kokonaisuutena saatavissa. Opetusministeriö totesi, että kuntien sosiaalitoimessa on yleensä tiedot kunnan sosiaalilautakunnan huostaanottamista ja sijoittamista lapsista, mutta ei tietoa muiden kuntien sijoittamista lapsista, jotka asuvat kunnan alueella. Useissa tapauksissa myöskään kunnan koulutoimella ei ollut tietoja sijoitetuista lapsista. Tästä johtuen kuntien ja laitosten lääninhallituksille toimittamat tiedot olivat puutteellisia eivätkä ne olleet myöskään keskenään vertailukelpoisia.

Perusopetuksen toteutumiseen liittyvät kysymykset

Aiheen laajuus ja käytettävissä oleva selvitys ei antanut tässä yhteydessä mahdollisuutta yksittäisiin tapauksiin ulottuvaan arviointiin, vaan ratkaisussa keskityttiin yleisiin havaintoihin ja arviointeihin.

Vaikka päätöksessä selvitetiinkin nimenomaisesti huostaanotettujen, kotikuntansa ulkopuolelle sijoitettujen lasten perusopetuksen toteutumista, koskevat todennäköisesti samantyyppiset ongelmat myös avohuollon tukitoimin perhekoteihin/laitoksiin sijoitettuja lapsia.

Lääninhallitusten selvityksistä nousivat esille erityisesti seuraavat kysymykset lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten perusopetuksessa.

Koulussa järjestettävään perusopetukseen osallistuminen

Lääninhallitusten selvitysten mukaan huostaanotettujen perhekoteihin ja lastensuojelulaitoksiin sijoitettujen lasten oikeus perusopetukseen oli toteutettu monin eri tavoin valtaosan saadessa opetusta peruskoulussa. Koulussa tapahtuva perusopetus toteutui huostaanotettujen lasten ja nuorten osalta yleensä laissa tarkoitetulla tavalla.

Lääninhallitusten saamissa vastauksissa korostui se, että kyse on moniongelmaisista lapsista ja nuorista, joilla on erityisesti sosiaalisia ja psyykkisiä vaikeuksia. Nämä vaikeudet heijastuvat oppivelvollisuuden suorittamiseen siten, että kuntien peruskouluilla ei ole aina valmiuksia kohdata näitä lapsia/nuoria ja järjestää heille opetusta kaikilta osin perusopetuslain ja vastaavan asetuksen edellyttämällä tavalla.

Selvitysten mukaan erityisesti erityisopetuksessa on liian vähän paikkoja ja resursseja, minkä johdosta erityisen tuen saamisessa sekä tarvittavissa avustajapalveluissa on puutteita.

Laitosten antamista vastauksista ilmeni, että lapsia ja nuoria kotiutetaan koulusta ns. kotikoulujaksolle, jolloin opetus jää laitoksen harteille. Etelä-Suomen lääninhallituksen lausunnon mukaan koulujen henkilökunta väsyi toistuvasti haasteisiin samojen oppilaiden kanssa sillä seurauksella, että oppilas lomautetaan, määrätään sairaalomalalle tai todetaan, ettei hän ole koulukuntoinen. Näissä tilanteissa opetuksen antamista toteutetaan muun muassa kotiopetuksena laitoksessa tai koulun opettajan antamana muutaman tunnin opetuskokonaisuutena. Pääsääntöisesti opetustoimesta on näissäkin tapauksissa kuitenkin luvattu oppikirjat sekä muu oppimateriaali.

Etelä-Suomen lääninhallitus toteaa, että huostaanotettujen lasten sijoittaminen ei ole pysyvää, mistä aiheutuu katkoja lapsen opetuksen järjestämisessä. Kesken vuotta sijoitetuille on vaikea järjestää lapsen tarpeiden mukaista opetuksen järjestämispaikkaa tai -muotoa. Äärimmäisissä tapauksissa rehtori on kieltäytynyt ottamasta oppilasta kouluun, eivätkä laitokset käydessään neuvotteluja opetuksen järjestämiseen liittyvistä asioista aina tiedä riittävästi niistä oikeuksista, joita oppilailla on.

Kotiopetuksena annettava opetus

Länsi-Suomen lääninhallituksen lausunnon mukaan suuret kaupungit ovat yhteisenä kantanaan todenneet, että vuosittain ilmenee paljon tapauksia, joissa sijaishuoltoyksikön sijaintikunta kieltäytyy huolehtimasta huostaanotetun lapsen opetuksen järjestämisvastuusta. Tästä on seurauksena hyvin erilaisia ja hyvin eritasoisia kotiopetusjärjestelyjä. Lääninhallituksen näkemyksen mukaan joissakin tapauksissa on perusteltua järjestää lapsen opetus sijaishuoltoyksikössä. Lääninhallitus katsoo, että tällaisissa tapauksissa opetus tulisi keskittää tiettyihin erityisyksiköihin, joille myönnettäisiin yksityiskoululuvat.

Lääninhallitusten selvitysten mukaan huostaanotettujen lasten ja nuorten kotiopetuksena annettavan opetuksen osalta oli havaittavissa selkeitä puutteita. Kotiopetuksen tuntimäärät näyttäisivät olevan selvästi pienempiä kuin kunnan järjestämässä perusopetuksessa. Lisäksi ainakin Etelä-Suomen ja Oulun lääninhallitusten selvitysten mukaan laitosten vastauksista kävi ilmi, että annettaessa opetusta kotikoulussa valtioneuvoston tuntijakoasetuksen mukaisia viikkotuntimääriä ei aina noudatettu eikä opetushenkilöstö täyttänyt kelpoisuusvaatimuksia. Esimerkiksi Oulun lääninhallituksen selvityksen mukaan perhekodeissa opetusta antoivat muun muassa lähihoitajakoulutuksen saanut henkilö, sosiaalikasvattajan ja diakonin koulutuksen saanut henkilö, kasvatustieteen ylioppilas ja pelkän ylioppilastutkinnon suorittanut henkilö. Samansuuntaisia tietoja oli ainakin jonkin verran myös muiden läänien alueilta.

Etelä-Suomen lääninhallituksen ruotsinkielisiä huostaanotettuja lapsia koskevan selvityksen perusteella lääninhallituksen tietoon ei ollut tullut, että ruotsinkielisiä lapsia olisi jäänyt perusopetuksen ulkopuolelle tai sijoitettu suomenkielisiin kouluihin. Se, että useimmat perhekodit ja lastensuojelulaitokset ovat suomenkielisiä, antaa lääninhallituksen mukaan kuitenkin aiheen kysyä, saavatko ruotsinkieliset lapset näissä tapauksissa riittävästi tukea.

Selvityksistä ilmeni, että osassa tapauksia perhekodin tai laitoksen tehtäväksi oli jäänyt opetuksen lisäksi myös ruokailun ja ilmeisesti myös kouluterveydenhuollonkin järjestäminen.

Tiedonkulun puutteet

Opetusministeriön sekä lääninhallitusten selvityksissä esitettyjen näkemysten mukaan tieto

huostaanotto- ja sijaishuoltopäätöksistä sekä tarvittavista oppilastiedoista ei kulje riittävän hyvin lähettävän ja vastaanottavan kunnan välillä. Kuntien opetus- ja sosiaalitoimen välisessä yhteistyössä, kuten myös yhteistyössä sijoittavien ja vastaanottavien kuntien viranomaisten välillä on puutteita. Kuntien sosiaalitoimessa ei aina ole tietoa muiden kuntien sijoittamista lapsista, jotka asuvat kunnan alueella. Useissa tapauksissa myöskään kunnan koulutoimella ei ole tietoja sijoitetuista lapsista, vaikka kunnan tulisi perusopetuslain nojalla järjestää sijoitetuille lapsille perusopetusta ja valvoa oppilaan edistymistä.

Esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallituksen selvityksen mukaan kuntien vastauksista ja kyselyä koskevista puheluista kävi ilmi, että kuntien sosiaalitoimi tietää oman kunnan huostaanottamat lapset, mutta niillä ei ole tarkkaa tietoa muiden kuntien niiden alueelle sijoittamista huostaanotetuista lapsista.

Kustannukset

Useat lääninhallitukset, muun muassa Länsi-Suomen lääninhallitus toteavat selvityksissään sekä kunnille että laitoksille olevan usein epäselvää, kuka vastaa toisen kunnan alueelle sijoitetuista oppilaista aiheutuvista kustannuksista. Kustannuskysymykset korostuvat erityisesti niiden oppilaiden kohdalla, jotka tarvitsevat opiskeluunsa erityistä tukea tai avustajaa. Lääninhallitukset katsovat, että kustannukset ovat opetuksen järjestämisestä vastuussa oleville pienille kunnille usein kohtuuttomia ja että kustannusvastuun jakoa tulisi selkiyttää. Ainakin Etelä-Suomen lääninhallituksen saamista vastauksista ilmeni, että laitokset perivät opetuksen kustannukset sijoittavalta kunnalta hoitokuluina, koska vain eräissä tapauksissa laitoksen sijaintikunta maksoi osan tai kaiken annetusta opetuksesta.

Etelä-Suomen lääninhallituksen mukaan useissa kuntien ja laitosten vastauksissa ratkaisuksi ehdotettiin kustannusvastuun ja valtionosuusjärjestelmän muuttamista siten, että ainakin opetustoimen valtionosuus tulisi maksaa kotikunnalle sijaishuoltoyksikön sijaintikunnan sijaan. Lääninhallitus piti esille tuotuja näkemyksiä valtionosuusjärjestelmän muuttamisesta kannatettavana ja katsoi, että kustannusvastuun jakamiseksi tulisi luoda mahdollisimman pikaisesti valtakunnallinen ohjaus. Myös muilla lääninhallituksilla oli samansuuntaisia näkemyksiä.

Länsi-Suomen lääninhallituksen näkemyksen mukaan valtionosuusjärjestelmä ei nykyisellään

myöskään ota riittävästi huomioon sopeutumattomien tai mukautettua opetussuunnitelmaa noudattavien lasten opetuksen järjestämisen lisäkustannuksia.

Etelä-Suomen lääninhallitus katsoi myös, että perustettaessa lastensuojelulaitoksia tai perhekoteja tulisi kiinnittää huomiota kunnan kokoon ja jo olemassa olevien laitosten määrään. Laitoksia tulisi perustaa tasaisesti ja erityistä huomiota tulisi kiinnittää pienten kuntien erityisopetuksen järjestämisresursseihin ja -mahdollisuuksiin. Lääninhallitus ehdotti, että huostaanotettujen lasten opetuksen järjestämisestä luodaan sopimusmalli, johon kirjataan kaikki ne asiat, joista tulee sopia sijoitettaessa oppivelvollisuusikäistä lasta. Mallisopimuksessa tulisi myös käydä ilmi se, mikä taho vastaa mistäkin opetuksen järjestämiseen liittyvästä kustannuksesta. Kunkin kunnan tulisi lisäksi laatia sosiaalitoimelle sekä alueellaan toimiville laitoksille tiedote, jossa esitellään kunnassa olevat opetustoimen palvelut.

Johtopäätökset

Vaikka perhekoteihin ja lastensuojelulaitoksiin sijoitettujen lasten perusopetus näkyy selvityksen valossa yleisesti ottaen toteutuvan lain edellyttämällä tavalla, tuli selvityksessä toisaalta esiin myös huolestuttavia tietoja eräistä systemaattisista ongelmista. Erityisesti ongelmia ilmeni kotiopetuksena toteutettavan opetuksen järjestelyissä.

Koulussa annettavan opetuksen ulkopuolelle selvityksessä mainituista syistä jäämistä voidaan jo sellaisenaan pitää toimenpiteitä vaativana epäkohtana. Kotiopetusta antavien henkilöiden pedagogisessa kelpoisuudessa ilmeni lääninhallitusten selvityksissä suuria eroja, samoin opetuksen viikkotuntimäärissä. Oppilaiden kotiopetuksena saamassa opetuksessa voitiin näin ollen arvioida olevan laadullisia ja määrällisiä puutteita. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiassa on kysymys perustuslain 6 §:sää taatusta yhdenvertaisuudesta ja 16 §:sää säädetystä oikeudesta perusopetukseen ja myös lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa tarkoitettujen sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta.

Merkille pantavaa tilanteen arvioinnin kannalta oli myös se, että kaikki kunnat ja laitokset eivät vastanneet lääninhallitusten selvityspyynnöön.

Selvityksen perusteella voitiin päätellä, että osa ongelmista on tiedonkulkua koskevia eli sellaisia, joihin kunnat voivat vaikuttaa toimintatapaan tarkistamalla ja tehostamalla.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kuntien sisäistä tiedon kulkua tulisi parantaa opetustoimen ja sosiaalitoimen välillä. Myös sijoittavan ja vastaanottavan kunnan viranomaisten yhteistyötä tiedon kulun varmistamiseksi tulee parantaa. On kunnan lakisääteisten velvollisuuksien toteutumisen kannalta kestävämpiä, mikäli kunnan koulutoimella ei ole tietoa sen alueella asuvista kouluikäisistä lapsista.

Tiedonkulun puutteellisuuden ohella erityisen merkittävä ongelma oli selvityksen valossa selkeiden pelisääntöjen puute ja siihen pohjautuva epätietoisuus.

Opetusministeriö totesi lausunnossaan, että sijoittavien ja vastaanottavien kuntien välillä on runsaasti epätietoisuutta oppivelvollisuuden toimeenpanosta aiheutuvien kustannusten jakautumisesta. Tämä korostuu erityisesti niiden oppilaiden kohdalla, jotka tarvitsevat erityistä tukea ja tukipalveluja – ja tällaisia oppilaita sijoitetuissa lapsissa on suhteellisen paljon. Esimerkiksi Itä-Suomen lääninhallituksen selvityksessä lausutaan, että kunnissa on ollut erilaisia tulkintoja siitä, kenen kuuluu maksaa koulunkäyntiavustajan palkkauskustannukset – sijoittavan kunnan vai kunnan, johon lapsi on sijoitettu ja joka on hänen asuinkuntansa.

Myös kuntien ja laitosten/perhekotien kesken näkyi olevan epätietoisuutta ja erilaisia käytäntöjä palveluiden tuottamisessa ja kustannusten jakamisessa. Esimerkiksi eräs Oulun läänin perhekoti/laitos valitti: ”Ei ole oikein, että perhekoti/laitos joutuu maksamaan opettajan ja kouluavustajan palkan+muut palkkaukseen liittyvät kustannukset ja kunta saa valtiosuuden.”

Valtiosuuden suuntautuminen oikeudenmukaisella tavalla tuntuikin selvitysten perusteella olevan yksi eniten hiertävistä kysymyksistä. Valtiosuuden määräytyminen laskentapäivän (20.9.) mukaan koettiin yleisesti ongelmalliseksi. Länsi-Suomen lääninhallituksen selvityksen mukaan on voinut käydä niinkin, että ”valtiosuutta ei saa mikään kunta, jolloin kustannukset ovat täysin sijoittajakunnan vastuulla”.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan osa tällaisista ongelmista olisi ilmeisesti hoidettavissa siten, että kunnat keskenään sekä kunnat ja perhekodit/laitokset sopivat alusta lähtien siitä, miten kustannukset jaetaan ja miten opetukseen liittyvät palvelut tuotetaan. Opetusministeriön mukaan lainsäädännöllisiä esteitä sille, että kunnat sopivat kustannusten jakaantumisesta ei ole.

Kaiken kaikkiaan voitiin todeta, että sijoittajakunnan sosiaalitoimen, perhekodin/laitoksen ja vastaanottavan kunnan koulutoimen kitkaton

yhteistyö on avainasemassa pyrittäessä varmistamaan perusopetuksen lainmukainen toteutuminen nyt tarkasteltavan erityisryhmän kohdalla. Yhdenmukaisuuden varmistamiseksi olisi epäilemättä hyötyä Etelä-Suomen lääninhallituksen mainitsemasta mallisopimusjärjestelmästä.

Selvityksen perusteella oli vahvoja viitteitä myös siitä, että lainsäädäntö on kysymyksessä olevalta osin tulkintaongelmia aiheuttavan epäselvää ja jopa puutteellista. Itä-Suomen lääninhallitus esimerkiksi toteaa seuraavasti: ”Varsinkin perusopetuslain 26 §:n mukaiset oppivelvollisuuden suorittamiseen liittyvät vastuukysymykset ovat usein epäselviä sekä kuntien koulu- ja sosiaaliviranomaisille että perhekodeille/laitoksille.”

Perusopetusta ja siihen myönnettävää valtionosuutta koskeva lainsäädäntö ei apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan ota riittävästi huomioon niitä erityiskysymyksiä, joita perhekoteihin/laitoksiin sijoitettujen lasten opetuksen järjestelyihin liittyy. Erityisesti olisi aiheellista selvittää lainsäädännön tarkistamistarvetta opetuksen toteuttamisvastuun, opetuksen asianmukaisuuden seurannan sekä kustannusten jakaantumisen osalta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan olisi perusteltua selvittää myös sitä, miten lääninhallitusten roolia olisi mahdollista kehittää ja vahvistaa perhekodeissa/laitoksissa annettavan opetuksen seurannan tehostamiseksi.

Toimenpiteet

Oikeus perusopetukseen on perustuslaissa turvattu yhdenvertaisesti kaikille lapsille. Julkisen vallan on huolehdittava perusoikeuksien toteutumisesta. Tämä korostaa apulaisoikeuskanslerin mukaan vastuullisten tahojen – ao. kuntien ja lääninhallitusten sekä opetusministeriön – velvollisuutta selvittää kukin omalta kohdaltaan, miten niiden käytettävissä olevin keinoin voidaan mahdollisimman tehokkaasti puuttua tästä päätöksestä ja sen pohjana olevista selvityksistä ilmeneviin epäkohtiin.

Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessään esittämänsä havainnot ja käsitykset opetusministeriön tietoon. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan vuoden 2005 loppuun mennessä mihin toimenpiteisiin se on asian suhteen nähnyt aiheelliseksi ryhtyä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksensä myös lääninhallitusten tietoon. Hän pyysi lääninhallituksia ilmoittamaan vuoden 2005 loppuun mennessä, millaisiin toimenpiteisiin ne olivat kat-

soneet olevan aiheita erityisesti varmistukseen perusopetuksen toteutumista ja kehittämiseen seurantaan. Apulaisoikeuskansleri pyysi lääninhallituksia myös saattamaan kuntien sisäisen ja niiden välisen tiedonkulun parantamisesta sekä perusopetuksen seurantavastuusta esittämänsä käsitykset kuntien tietoon. Hän lähetti päätöksen tiedoksi myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle sekä Suomen Kuntaliitolle.

Toimittamissaan vastauksissa lääninhallitukset uudistivat aikaisemmin esittämiään ja toivat esille myös täydentäviä näkemyksiä huostaanotettujen lasten perusopetukseen liittyvistä kysymyksistä. Lääninhallitusten mukaan niillä ei ole mahdollisuutta puuttua huostaanotettujen lasten koulunkäyntiin liittyviin epäkohtiin muuten kuin kantelun yhteydessä.

Opetusministeriö ilmoitti apulaisoikeuskanslerille osoittamassaan kirjeessä neuvottelevansa opetushallituksen kanssa informaatio-ohjauksen lisäämisestä. Ministeriö ilmoitti selvittävänsä, miten lääninhallituksen roolia olisi mahdollista vahvistaa perhekodeissa ja lastensuojelulaitoksissa annettavan opetuksen valvonnan tehostamiseksi ja kunnan koulutoimen osuuden vahvistamiseksi. Ministeriö kertoi myös selvittävänsä, miten kunnan rahoitusvastuu voitaisiin saada toteutumaan nykyistä oikeudenmukaisemmin sijoittaja- ja sijoittavan kunnan välillä.

Apulaisoikeuskansleri totesi pitävänsä opetusministeriön toimenpiteitä perusteltuina ja katsoi, että erityisesti lääninhallitusten valvonnallisen ja ohjaavan roolin vahvistamisen selvittäminen tuntuisi olevan tarpeellista. Apulaisoikeuskansleri pyysi saada aikanaan tiedon siitä, mihin opetusministeriön toimenpiteet ovat johtaneet, ja saattoi lääninhallitusten vastaukset opetusministeriön tietoon.

Syytemääräys käräjäoikeuden laamannin epäillyn virkarikoksen johdosta

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä 26.9.2005, dnro 142/30/03

ASIAN VIREILLE TULO

Oikeuskanslerinviraston suorittamassa rangaistustuomioiden tarkastuksessa havaittiin, että käräjäoikeuden antama tuomio oli virheellinen.

TAPAHTUMATIETOJA

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaaja B:n kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta ja maksuvälinepetoksesta yhteiseen kolmenkymmenen päivän mittaiseen vankeusrangaistukseen ja vankeusrangaistuksen sijasta 30 tunnin yhdyskuntapalveluun. Haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi vasta sitten kun kulkuneuvon kuljettamisen oikeudetta syyteoikeuden vanhentumisai-ka oli jo päättynyt. Vastaaja oli näin tuomittu vanhentuneesta teosta.

Korkein oikeus oikaisi apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta käräjäoikeuden tuomiota niin, että syyte kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta hylättiin. Vastaaja B tuomittiin hänen viakseen jääneestä maksuvälinepetoksesta 25 päiväksi vankeuteen ja vankeusrangaistuksen sijasta 25 tunnin yhdyskuntapalveluun.

Rikosseuraamusviraston vankirekisteristä saadun tiedon mukaan vastaaja B oli suorittanut käräjäoikeuden tuomion mukaisen 30 tunnin yhdyskuntapalvelun ennen kuin asia oli tullut vireille oikeuskanslerinvirastossa.

ALUSTAVA SELVITYS

Käräjäoikeudesta hankitun oikeuden puheenjohtaja laamanni A:n selityksen mukaan virhe oli tapahtunut epähuomiossa, eikä puheenjohtaja ollut asian käsittelyn tai päätösneuvottelujen aikana tuonut esiin kysymystä mahdollisesta teon syyteoikeuden vanhentumisesta. Lautamiehet ovat omissa selityksissään todenneet, ettei mahdollinen syyteoikeuden vanhentuminen ollut esillä asiaa käsiteltäessä.

ESITUTKINTA

Keskusrikospoliisin suoritti apulaisoikeuskanslerin pyynnöstä asiassa esitutkinnan, jossa epäiltyinä kuultiin oikeuden puheenjohtajana toiminutta käräjäoikeuden laamanni A:ta.

Laamanni A viittasi esitutkinnassa toimituksessa kuulustelussa edellä kerrottuun apulaisoikeuskanslerille annettuun selitykseen, ja totesi edelleen virheen tapahtuneen epähuomiossa.

Asianomistajana kuultu B ilmoitti, ettei vaadi rangaistusta virheestä, mutta esitti virheen johdosta yhteensä 1000 euron korvausvaatimuksen.

RATKAISU

Rikoslain 8 luvun 1 §:n 1 momentin 4-kohdan mukaan rangaistusta ei saa tuomita, ellei syytettä ole nostettu kahdessa vuodessa, jos kovin rangaistus on vapausrangaistusta enintään vuosi tai sakkoa. Tässä tapauksessa tuomio oli annettu kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta, josta rangaistuksena on rikoslain 23 luvun 10 §:n mukaan sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Asiassa oli riidatonta, että oikeus oli menetellyt lainvastaisesti tuomitsemalla vastaajan teosta, jonka syyteoikeus oli vanhentunut.

Laamannin A:n menettelyn arviointi

Rikosoikeudellisesti laamannin menettelyä asiassa on arvioitava rikoslain 40 luvun 10 §:n tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön valossa.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että laamanni A on, tuomitessaan vastaaja B:n ”epähuomiossa” vanhentuneesta teosta, huolimattomuudesta rikkonut rikoslain 40 luvun 10 §:ää tarkoitetulla tavalla virkavelvollisuutensa.

Tapauksessa on vielä arvioitava, ylittääkö A:n teko edellä esitetyssä lainkohdassa säädetyn ”vähäisyyskynnyksen”.

Vähäisyyden arvioimiselle ei lainsäädännössä eikä lain esitöissä ole esitetty kriteerejä. Arviointi on tehtävä tapauskohtaisesti yleistettävissä olevien kriteerien mukaisesti. Virkarikosuudistuksen yhteydessä pohdittiin lain esitöissä tuottamuksellisten virkarikosten rangaistavuuden perusteita ja tarvetta. Hallituksen esityksessä (HE 58/1988 vp. s. 19) vedetään rangaistavan menettelyn rajaa mm. näin: ”... rangaistavuuden ulottaminen vähäisiin, lähinnä määrättyä menettelytapaa koskevien säännösten rikkomuksiin, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavampaa merkitystä, ei nykyoloissa ole tarkoituksenmukaista.”

Tästä on pääteltävissä, että vähäisyyttä arvioidessa on huomiota kiinnitettävä muun muassa siihen, miten olennaisesti tekijä on menetellyt vastoin kyseisen viran asianmukaisen hoitamisen velvollisuutta ja missä määrin teko loukkaa tai vaarantaa yksityistä etua. Kirjallisuudessa on todettu merkitystä annetun sille, onko virheestä aiheutunut haittaa tai vahinkoa. Oikeuskäytännössä on katsottu olevan merkitystä myös sillä, miten vakavasti teko vaarantaa luottamusta viranomaisen toiminnan asianmukaisuuteen (esimerkiksi KKO 2001:54).

Tuomitseminen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta on periaatteellisesti vakava virhe. Merkitseehän se rangaistuksen tuomitsemista tilanteessa, missä sitä ei lain mukaan olisi pitänyt tuomita. Lakiin perustumattoman rangaistuksen tuomitseminen kohdistuu tuomiovallan käyttämisen ydinalueelle, ja tällainen teko on omiaan vakavalla tavalla vaarantamaan luottamusta lainkäytön asianmukaisuuteen.

Arvioitaessa vähäisyyskynnyksen ylittymistä on huomioon otettava kuitenkin myös tapahtuman yksilölliset ominaispiirteet eli se, onko tapauksessa tullut esiin sellaisia seikkoja, joiden perusteella teon sinänsä vakavasta luonteesta huolimatta tekoa olisi kokonaisuutena pidettävä vähäisenä rikoslain 40 luvun 10 §:n tarkoittamassa mielessä.

B oli ehtinyt kärsiä käräjäoikeuden tuomitseman rangaistuksen ennen kuin Korkein oikeus oikaisi tuomiossa olleen virheen. Virheestä on aiheutunut konkreettista haittaa ja vahinkoa, mistä B on edellä kerrotuin tavoin ilmoittanut vaativansa myös korvausta.

Olennaista on vielä kiinnittää huomiota teon ilmentämään huolimattomuuden asteeseen sen seikan toteamiseksi, olisiko tekoa tällä perusteella pidettävä rikoslain 40 luvun 10 §:sää tarkoitetulla tavalla vähäisenä. Kysymys on sen seikan arvioimisesta olisiko syyteoikeuden vanhentumisen huomaamatta jääminen jostakin syystä ollut noissa oloissa sillä tavalla ymmärrettävää, että tämä tulisi ottaa rikosoikeudellisessa arviossa huomioon. Tältä osin apulaisoikeuskansleri totesi, että tuomioistuimessa käsiteltävänä ollut syyte kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta oli vanhentunut jo haastetta annettaessa. Virhe on tehty kahta sinänsä tavanomaista tekoa koskevassa tuomioistuinkäsittelyssä. Kyse ei ole ollut laajasta ja vaikeasti hallittavasta asiasta. Vanhentumisaika on ollut asiakirjoista vaikeuksista havaittavissa.

Näin ollen apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei A:n tekoa voi kokonaisuutena arvioiden pitää vähäisenä.

Lautamiesten vastuun arviointi

Käräjäoikeuden tuomiosta vastaavat lainopinut tuomari ja lautamiehet yhdessä. Lähtökohtaisesti rikosoikeudellisen vastuun samoin kuin muunkin vastuun perustavat säännökset soveltuvat samalla tavoin niin lakimiestuomariin kuin lautamiehiinkin. Laissa ei ole lautamiehen vastuuta koskevia erityissäännöksiä. Käytännös-

sä on kuitenkin katsottu, että lautamiehet vastaavat tuomioistuimen päätöksen nyt kysymyksessä olevan kaltaisesta virheestä vain jos vanhentumiskysymys olisi nimenomaisesti ollut esillä tai heillä olisi jostain erityisestä syystä ollut aihetta kiinnittää siihen huomiota.

Oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 2 §:sää (690/1997) säädetään, että puheenjohtajan on selitettävä lautamiehille asiassa esiin tulleet kysymykset ja niihin soveltuvat säännökset.

Tässä tapauksessa vanhentuminen ei ollut tullut esiin päätösneuvottelussa tai muuten asiaa käsiteltäessä. Käytettävissä olevasta aineistosta ei ole tullut esiin seikkoja, joitten perusteella apulaisoikeuskansleri olisi voinut katsoa, että lautamiehillä olisi jostakin syystä ollut vastuun perustavaa aihetta nimenomaisesti kiinnittää huomiota kyseisen teon rikosoikeudelliseen vanhentumiskysymykseen. Vastuu virheestä kuuluu näin muodoin yksin oikeuden lainoppineelle puheenjohtajalle.

Johtopäätökset

Edellä lausutuun perustein apulaisoikeuskansleri katsoi, että oikeuden puheenjohtajana toiminut laamanni A on huolimattomuudesta rikkonut hänelle kuuluvan virkavelvollisuuden varmistua siitä, ettei B:lle käräjäoikeudessa syyksiluetun kulkuneuvon kuljettamisen oikeudetta syyteoikeus ollut vanhentunut. Tekoa ei voida, huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat, pitää kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri katsoi, että A on näin menetellyt tavalla, joka täyttää rikoslain 40 luvun 10 §:sää rangaistavaksi säädetyn tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön.

Tämän vuoksi hän päätti nostaa laamanni A:ta vastaan syytteen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta rikoslain 40 luvun 10 §:n mukaan.

TOIMENPITEET

Apulaisoikeuskansleri on Valtakunnansyyttäjäälle osoittamallaan kirjeellä kehottanut nostamaan syytteen tämän päätöksen mukaisesti käräjäoikeuden laamanni A:ta vastaan rikoslain 40 luvun 10 §:sää säädetystä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Itä-Suomen hovioikeus on sittemmin 16.2.2006 rankaissut kyseessä olevaa käräjäoikeuden laamannia varoituksella tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Esitys elatusapulain tarkistamiseksi

Seloste oikeuskansleri Paavo Nikulan esityksestä sosiaali- ja terveysministeriölle 24.10.2005, dnro 352/1/05

ASIAN VIREILLE TULO

Oikeuskanslerinvirastoon saapui 7.4.2005 sosiaali- ja terveysministeriölle 3.4.2005 osoitettu kirjoitus, joka koski ministeriön menettelyä sen päättäessä eräiden elatusapujen korottamisesta elinkustannusindeksin muutoksen perusteella.

RATKAISU

Oikeuskanslerille tiedoksi lähetetty kirjoitus

Kirjoituksessa viitattiin eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannusindeksiin annetun lain (660/1966) 2 §:ään ja katsottiin, että sosiaali- ja terveysministeriö oli vuodesta 1992 lähtien soveltanut säännöksestä ilmenevää, uusia elatusapuja koskevaa nk. yliheittosääntöä virheellisesti ja aikoinaan perustelematta, miksi oli poikettu ministeriön ennen vuotta 1992 noudattamasta tulkinnasta.

Kantelijan mukaan mainitun elatusapuindeksilain 2 §:n 1 ja 3 momentteja tuli tulkita niin, että sellaisten elatusapujen, joiden määrä on päätöksellä tai sopimuksella vuoden aikana vahvistettu, korottamisajankohta on seuraavan vuoden uudenvuodenpäivänä siitä riippumatta, onko ministeriö tosiasiallisesti päättänyt korotuksista indeksilain nojalla: ”Kysymys ei siis ole siitä, milloin elatusapuja tosiasiallisesti on viimeksi korotettu, vaan (uusien elatusapujen) korottamisajankohta on, joka vuoden 1.1. kokonaan siitä riippumatta, mikä indeksikehitys on ollut ja onko elatusapua jonkin vuoden tammikuun ensimmäisenä korotettu konkreettisesti.” Kirjoituksessa katsottiin myös, että jos 3 momentin yliheittosääntö olisi tarkoitettu kytkeä elatusapujen edelliseen konkreettiseen korottamiseen, säännös olisi kirjoitettu muotoon ”..viimeksi vahvistettu edellisen elatusapujen korottamisen jälkeen”.

Väärä tulkinta aiheutti kantelijan mielestä sen, että lapsen elatusapu oli maksettu (tulevien vuosien korotuksista ja niiden määristä riippuen) reaaliarvoltaan aina vähintään viisi prosenttia vahvistamistasoan ja oikeaa määräänsä alempana.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus

Sosiaali- ja terveysministeriö lausui kirjoittajalle 22.8.2005 antamassaan vastauksessa, joka lähetettiin 23.8.2005 myös oikeuskanslerinvirastoon, ministeriössä tulkittuun indeksilain 2 §:ää siten, että yliheittosäännön mukainen korottamisajankohta ei ollut vielä vahvistamisen jälkeinen ensiksi tuleva *todellinen* korotusajankohta, vaan vasta sitä seuraava korottamiskerta: ”Indeksilain 2 §:n 1 momentin mukaiseksi korottamisajankohdaksi katsotaan siis konkreettinen korotusajankohta indeksiluvun noustua yli 5 prosenttia. Yliheittosääntö toteutuu niin ikään 1 momentin tulkinnan mukaisesti, eli ei vielä ensiksi tulevana korottamisajankohtana, vaan vasta seuraavana.”

Ministeriö lausui, että viime vuosina elinkustannusindeksin vuotuinen nousu oli jäänyt huomattavasti alle viiden prosentin. Näin ollen indeksilain mukainen indeksitarkistus oli tehty vuodesta 1991 vuoteen 1995 vain joka toinen vuosi. Vuosina 1996–1999 korotuksia ei tullut lainkaan ja 2000-luvulla indeksikorotuksia oli tehty kahdesti.

Ministeriö totesi, että laki eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin oli jo pitkäikäinen ja kaipaasi varmasti uudistamista. Ministeriö lausui, että lain yliheittosäännön osalta pykälän ja perusteluiden tulkinnanvaraisuutta oli omalta osaltaan osoittamassa sekin, että asiaa käsittelevässä kirjallisuudessa tulkinnat korottamisajankohdan laskemisen osalta vaihtelivat.

Vastauksessaan ministeriö viittasi myös asettamansa elatusurvatyöryhmän muistioon (1995:20), jossa oli todettu, että elinkustannusindeksin vuotuinen vähäinen nousu oli aiheuttanut hankaluuksia juuri yliheittosäännön soveltamisessa.

Arviointia

Oikeustila

Perustuslain 108 §:n nojalla oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasaval-

lan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Oikeuskansleri ei laillisuusvalvojan toimivaltansa huomioon ottaen voi puuttua yleisesti lainsäädäntöpoliittisiin kysymyksiin. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaan oikeuskansleri voi kuitenkin tehtäväänsä hoitaessaan tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Momentin esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp s. 69–72 ja HE 1/1998 vp s. 80) lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisesti että henkisenä hyvinvointina. Siten säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin, lähinnä oikeuteen opetukseen. Toisaalta se sisältää yleisemminkin ajatuksen turvallisista kasvuoloista. Oikeus yksilölliseen kasvuun puolestaan korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59–60/1991), joka tuli voimaan Suomessa 20.7.1991, 27 artiklassa on sopimusvaltioita velvoittavia, lasten riittävän elintason ja elatuksen turvaamista koskevia määräyksiä.

Perustuslain 22 §:ää säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannusindeksiin annetun puheena olevan lain 2 §:ssä säädetään elatusapujen korottamisen edellytyksistä. Säännöksen 1 momentin mukaan elatusapuja korotetaan seuraavan kalenterivuoden alusta, milloin elinkustannusindeksin lokakuun indeksiluvun on todettu nousseen vähintään viisi prosenttia viimeksi tapahtunutta elatusapujen korottamisesta vastanneesta indeksiluvusta. Korotuksen määrä on yhtä monta viittä prosenttia viimeksi tapahtuneen elatusapujen korottamisen perusteella saadusta elatusavun määrästä, kuin elinkustannusindeksin indeksiluku on 1 momen-

tissa tarkoitetulla tavalla noussut täysiä viisiä prosentteja (2 momentti). Pykälän 3 momentin nojalla sellaista elatusapua, jonka määrä on päätöksellä tai sopimuksella viimeksi vahvistettu edellisen, 1 momentissa tarkoitetun elatusapujen korottamisajankohdan jälkeen, ei koroteta vahvistamisen jälkeen ensiksi tulevana, vaan vasta seuraavana elatusapujen korottamisajankohtana. Korotus on tällöin 1 ja 2 momentin mukaisesti laskettava elatusavun viimeksi vahvistetusta määrästä.

Johtopäätökset

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin (HE 113/1966 vp) todettiin ehdotetun lain tärkeimpänä tavoitteena olleen sellaisen järjestelmän luominen, jonka avulla elatusavut viivytystä ja mahdollisin yksinkertaisin laskutoimituksin voitaisiin korottaa tapahtunutta elinkustannusten nousua vastaavasti. Laki rakennettiin ”sille pääperiaatteelle, että *kaikkia* elatusapuja korotettaisiin lain voimaantulon jälkeen tapahtuvan elinkustannusten nousun johdosta seuraten elinkustannusindeksin kehitystä riippumatta siitä, oliko kysymys suurista vai pienistä elatusavuista (1–3 §)” (HE s. 2). Esityksen mukaan valittu prosenttiluku (5 %) vastasi elinkustannusindeksin keskimääräistä vuotuista nousua vuosina 1951–1966 lain mukaisella tavalla laskettuna. Hallitus piti prosenttilukua riittävän pienenä, jotta korotukset eivät olennaisesti myöhästyisi, toisaalta kuitenkin kylliksi suurena, ettei elatusapuja yhtä mittaa jouduttaisi korottamaan. Esityksessä todettiin myös, että järjestelmän mukaisia korotuksia laskettaessa oli myöhemmin käytettävä muuttuvaa lähtökohtaa, so. viimeksi *tapahtunutta* elatusapujen korottamista vastannutta indeksilukua.

Indeksilain 2 §:n 3 momentista, johon on sisällytetty uusia elatusapuja koskeva yliheittösääntö, lakiesityksessä lausutaan: ”Tietynä korottamisajankohtana ei kuitenkaan korotettaisi niitä elatusapuja, joiden määrä on sopimuksella tai päätöksellä viimeksi vahvistettu edellisen korottamisajankohdan jälkeen. Mainittuja elatusapuja korotettaisiin siten vasta seuraavana korottamisajankohtana ja laskettaisiin korotuksen määrää viimeksi vahvistetusta määrästä.”

Sekä indeksilain säännöksen sananmuodosta että sen esitöistä oli pääteltävissä, että minkä tahansa, siis myös uusien elatusapujen korotus oli sidottu siihen yleiseen kaikkia elatusapuja

koskevaan materiaaliseen, indeksilain 2 §:n 1 momentista ilmenevään perusvaatimukseen, että elinkustannusindeksi oli noussut viisi prosenttia edellisestä konkreettisesta korottamisajankohdasta.

Edellä kerrotuista syistä oikeuskanslerilla ei ollut oikeudellisia perusteita puuttua sosiaali- ja terveysministeriön kyseisen lain nojalla antamiin aikaisempiin asetuksiin tai päätöksiin.

Toimenpiteet

Vaikka ei ollut aihetta epäillä, että sosiaali- ja terveysministeriö olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin, niin koko korottamis-säännös oli jäänyt maan taloudellisessa kehityksessä tapahtuneet muutokset huomioon ottaen sillä tavoin ajastaan jälkeen, että se ei kaikilta osin vastannut enää säännöksen alkuperäistä tarkoitusta. Kun inflaatio oli pysynyt poikkeuksellisen matalana jo vuosia, oikeudellisella tasolla oli kysymys siitä, ettei kyseinen 1960-luvun puolivälissä toiseen todellisuuteen säädetty laki toiminut riittävällä hienosäädöllä. Oikeuskanslerin mukaan kyse oli säännöstä koskeneesta yleisestä ongelmasta, eli tämä koski muitakin kuin uusien elatusapujen korotuksia, eikä niinkään indeksilain 2 §:n 3 momentista ilmenneestä yliheittösäännöksestä johtuneesta tulkintaongelmasta.

Sosiaali- ja terveysministeriön elatusturva-työryhmä oli vuonna 1995 selvittänyt ongelman ja todennut edellä mainitun oikeudellisen epäkohdan kaikkien elatusapujen osalta (1995:20 s. 5–6). Työryhmän mielestä myös Suomessa indeksikorotuksen laukeamiskynnystä olisi ollut perusteltua alentaa tai se olisi voitu mahdollisesti poistaa kokonaan, jotta indeksitarkistukset paremmin olisivat vastanneet elinkustannusindeksin vuotuista kehitystä.

Yliheittösäännöksen haittavaikutusten osalta työryhmä oli todennut, että nämä olisivat väistyneet tehokkaammin, jos indeksikorotuskynnys olisi poistettu kokonaan. Myös kynnyksen mataltaminen esim. kahteen prosenttiin olisi parantanut työryhmän mukaan tilannetta nykyiseen verrattuna. Tällöinkin indeksikorotus tosin olisi saattanut joinakin vuosina jäädä väliin. Siltä varalta työryhmä oli ehdottanut, että yliheittösäännöstä olisi voitu muuttaa niin, että indeksikorotus olisi koskenut niitä elatusapuja, jotka oli vahvistettu ennen korotusvuotta edeltävää kalenterivuotta.

Oikeuskansleri totesi, että asia liittyi elatusapua saavien lasten jokapäiväisen elämän talo-

udellisiin edellytyksiin, eli sillä oli perusoikeus-ulottuvuus. Yleiseltä kannalta kysymys oli siitä, että perhe- sekä sosiaalilainsäädännöllä tulisi olla hyvä odotettavuus, eli ihmisillä oli oikeus saada kohtalaisen hyvä käsitys siitä, miten laki toimii ja miten heitä koskevat asiat etenevät. Lakiin perustuva korotusautomaatiikka oli sinänsä selkeä, mutta niin kuin sanottu indeksilain 2 §:ssä olevan säännöksen soveltamisen materiaaliset reunaehdot oli säädetty ihan eri ajalle.

Tuo viiden prosentin odotusvaatimus oli oikeuskanslerin mielestä nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ja inflaatiokehityksessä ja ottaen huomioon edellä mainitun työryhmän taannoin esittämät ehdotukset sekä elatusvelvollisille että maksun saajille kohtuuton ja nakersi sinänsä laissa säädetyn hyvän korotusjärjestelmän legitimitteettiä, mitä kantelijan kirjoitus hyvin osoitti.

Edellä lausutuista syistä oikeuskansleri saattoi päätöksessään esittämänsä havainnot ja käsitykset sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Oikeuskansleri pyysi ministeriötä ilmoittamaan hänelle vuoden 2006 loppuun mennessä mihin toimenpiteisiin se oli asian suhteen nähnyt aiheelliseksi ryhtyä.

Kunnan maksusitoumusasiakkaiden lääke- ja hoitotarvikeostojen kilpailuttaminen

Seloste oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksestä 19.12.2005, dnro 698/1/01

KANTELUKIRJOITUS

Suomen Apteekkariliitto ry:n oikeuskanslerille 20.6.2001 osoittamassa kantelukirjoituksessa katsottiin, että kantelun kohteena ollut 10.11.2000 annettu kilpailuviraston päätös sekä asiaan liittynyt sosiaali- ja terveysministeriön 25.8.2000 kilpailuvirastolle antama lausunto olivat lääkelain 58 §:n vastaisia. Kilpailuviraston tutkima asia oli koskenut Helsingin kaupungin hankintakeskuksen kaupungin sosiaaliviraston maksusitoumusasiakkaiden lääke- ja hoitotarvikeostoista järjestämää tarjouskilpailua. Kantelukirjoituksessa viitattiin lääkelain 58 §:ään, jonka mukaan lääkkeitä apteekista, sivuapteekista ja lääkekaapista myytäessä on noudatettava lääketaksaa, jonka valtioneuvosto vahvistaa.

Kantelukirjoituksessa on viitattu edelleen lääkelakia koskevan hallituksen esityksen (HE

86/1987) perusteluihin. Lakiehdotuksen 58 §:n perusteluissa on todettu, että lääkkeiden hintojen tulee olla maan kaikissa apteekeissa samat. Tämän toteutumiseksi pykälässä ehdotetaan, että kaikissa apteekeissa, sivuapteekeissa ja lääkekaapeissa olisi noudatettava valtioneuvoston vahvistamaa lääketaksaa. Lääketaksan perusteella määräytyy osin myös apteekkiliikkeen harjoittamisen kannattavuus.

Kantelukirjoituksessa on todettu, että lailla on siis määrätty apteekkareita noudattamaan lääketaksaa, ja lääkelain esitöiden mukaan lääketaksa määrää apteekin myyntikatteen. Mitään viittausta lääketaksan tulkinnasta enimmäishintana ei lääkelaisa tai sen esitöissä ole. Päinvastoin, esitöissä nimenomaisesti todetaan, että hintojen tulee olla kaikissa maan apteekeissa samat ja että lääketaksa määrittää apteekin koko myyntikatteen.

Kantelukirjoituksen mukaan kilpailuvirasto asettaa päätöksellään yksittäisen apteekkarin tilanteeseen, jossa lain noudattaminen sellaisena kuin se on säädetty, on kielletty. Kantelukirjoituksen mukaan kilpailuvirasto katsoo, että yhteinen päätös noudattaa lääkelain 58 §:n tarkoittamaa lääketaksaa merkitsee tietoista yhteistyötä, joka rikkoo kilpailunrajoituslain määräyksiä. Päätöksessä tarkoitettua tarjouskilpailua uudistettaessa apteekkareiden käsitys lääketaksan sitovuudesta ei kilpailuviraston mukaan enää poista vastaavan teon kilpailuoikeudellista moitittavuutta.

Yksittäisen apteekkarin on vallitsevassa tilanteessa mahdotonta toimia samanaikaisesti sekä lääkelain että kilpailuviraston määräysten mukaisesti. Myös valvovien viranomaisten kannanotot ovat keskenään ristiriitaisia. Tästä syystä on kantelukirjoituksen mukaan erityisen tärkeää, että oikeuskansleri puuttuisi kilpailuviraston lääkelain nimenomaisen säännöksen kanssa ristiriidassa olevaan kantaan taikka ryhtyisi muihin toimenpiteisiin ristiriitatilanteiden poistamiseksi.

KILPAILUVIRASTON PÄÄTÖS

Suomen Apteekkariliiton kantelun perusteena on kilpailuviraston 10.11.2000 antama päätös dnro 26/61/99. Päätös on koskenut Suomen Apteekkariliiton ja eräiden helsinkiläisten apteekkien menettelyä Helsingin kaupungin lääke- ja hoitotarvikeostoista järjestämässä tarjouskilpailussa.

Helsingin kaupunki oli pyytänyt 12.1.1999 kilpailuvirastoa selvittämään Suomen Apteekkariliiton ja eräiden apteekkien menettelyä tarjous-

kilpailussa, jonka kaupungin hankintakeskus oli 21.10.1998 päivätyllä tarjouspyyntökirjeellä järjestänyt sosiaaliviraston puolesta sen maksusitoumusasiakkaiden lääke- ja hoitotarvikeostoista. Kaikkiaan kaupunki oli saanut 51 tarjousta määräaikaan mennessä sekä yhden myöhästyneeksi katsomansa tarjouksen. Toimenpidepyynnössään kaupunki oli epäillyt saamiensa apteekkien tarjousten perusteella, että tarjouskilpailua oli ohjattu kilpailua rajoittavalla tavalla. Samalla kaupunki oli pyytänyt kilpailuvirastoa selvittämään, kuinka kilpailun edellytykset voisivat käytännössä toteutua myös lääkehuollossa.

Kilpailuvirasto oli sen päätöksestä ilmenevin perustein katsonut, että Helsingin kaupungilla oli ollut peruste ja laillinen oikeus kilpailuttaa apteekkeja maksusitoumusasiakkaidensa lääke- ja hoitotarvikeostoista. Tarjouskilpailua mahdollisesti uudistettaessa ei päätöksessä todettu menettely siten enää poista vastaavan teon kilpailuoikeudellista moitittavuutta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön kirjaamosta saadun tiedon mukaan kilpailuviraston päätökseen ei haettu muutosta valittamalla.

HANKITUT SELVITYKSET

Oikeuskansleri on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriötä antamaan Suomen Apteekkariliiton kantelukirjoituksen tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen niiltä osin kuin kantelu kohdistuu ministeriön menettelyyn. Sosiaali- ja terveysministeriön 13.8.2001 päivätyn saatekirjeen liitteenä on sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveyspalveluosaston 10.8.2001 päivätty selvitys.

Asiakirjoissa on Kilpailuviraston Helsingin kaupungin sosiaalivirastolle 3.8.2001 antama lausunto.

Suomen Apteekkariliitto on antanut sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen johdosta 29.10.2001 päivätyn vastineen.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen ja Suomen Apteekkariliiton vastineen johdosta oikeuskansleri on pyytänyt Kilpailuviraston lausunnon. Kilpailuvirasto on antanut 14.6.2002 päivätyn lausunnon.

Tämän kanteluasian ratkaisun yhteydessä oikeuskanslerin käytettävissä ovat olleet myös oikeuskanslerinviraston aikaisempien kanteluasioiden dnrot 85/1/00 ja 1555/1/02 asiakirjat. Ensiksi mainittu Hyvän Mielen Apteekit Oy:n kantelukirjoituksesta vireille tullut ja 13.2.2001 oikeuskanslerin päätöksellä ratkaistu kanteluasia on koskenut lääkelaitoksen toimivaltaa.

Jälkimmäinen Suomen Apteekkariliiton ja lukuisten apteekkareiden kantelukirjoitusten perusteella vireille tullut ja 16.1.2003 oikeuskanslerin päätöksellä ratkaistu kanteluasia on koskenut lääketaksan vahvistamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettyjen alennusten lainmukaisuutta.

RATKAISU

Lääkkeiden hinnoittelua koskevan oikeudellisen ongelman jäsentelyä

Oikeudellisesti Suomen Apteekkariliitto ry:n kantelukirjoituksessa on kysymys lääkkeen vähittäismyyntihinnan määräytymistä koskevan lääkelain 58 §:n soveltamisesta. Nyt kysymyksessä oleva kantelukirjoitus on kohdistettu kilpailuviraston 10.11.2000 antamaan päätökseen sekä sosiaali- ja terveysministeriön kyseisessä asiassa kilpailuvirastolle 25.8.2000 antamaan lausuntoon. Ajallisesti kysymys on näin lääkelain 58 §:stä sellaisena kuin se oli muutettuna 11.12.1997 annetussa ja 1.1.1998 voimaan tulleessa laissa (1134/1997).

Läkelain 58 §:n (1134/1997) mukaan lääkkeitä apteekista, sivuapteekista ja lääkekaapista myytessä on noudatettava lääketaksaa, jonka valtioneuvosto vahvistaa. Lääketaksa on tarvittaessa tarkistettava. Lääkelaitoksen on toimitettava vuosittain asianomaiselle ministeriölle tiedot apteekkien myyntikatteesta ja muista lääketaksaan vaikuttavista seikoista.

Läkelain 58 §:n materiaalin sisältö ei vuoden 1997 lainmuutoksen yhteydessä muuttunut. Lainmuutos 1134/1997 sisälsi lääkelaitoksen tehtäviä koskevan tarkennuksen.

Läkelakia koskevan hallituksen esityksen (HE 87/1986 vp) 58 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lääkkeiden hintojen tulee olla maan kaikissa apteekkeissa samat. Läkelakiehdotuksen 58 §:n mukaan, joka tuli myös lain sanamuodoksi, lääkkeitä apteekista, sivuapteekista ja lääkekaapista myytessä olisi noudatettava valtioneuvoston vahvistamaa lääketaksaa. Suomen Apteekkariliiton kantelukirjoituksen perusteluissa on viitattu nimenomaan lääkelain 58 §:n ja kyseisen säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen sanamuotoon.

Ensinnäkin oikeuskansleri totesi, että noin kahdenkymmenen vuoden takaa peräisin olevan lääkelain 58 §:n sanamuodonkin mukainen tulkinta tarjoaa eri vaihtoehtoja. Toisen tulkintalinjan mukaan lääketaksasta poikkeaminen on

kaikissa tapauksissa ja joka suuntaan kiellettyä eli että lääketaksaa on kaikissa tilanteissa sellaisenaan noudatettava. Toinen lääkelain 58 §:n sanamuotoon pohjautuva tulkintalinja lähtee siitä, että lääketaksassa on kysymys lääkevalmisteen enimmäishinnan säätelystä, jossa on noudatettava valtioneuvoston asetuksella vahvistettua lääketaksaa. Lääketaksan mukaisesta hinnasta voidaan poiketa alaspäin, jos poikkeamiselle on olemassa läkelaista ja muusta laista lähtevät perusteet. Tällöin lääkelain yksittäisen säännöksen, lain 58 §:n, oikeudelliselle tulkinnalle haetaan johtoa koko lääkelain perusteista ja tarkoituksesta lähtien kiinnittämällä samalla huomiota muusta lainsäädännöstä, tässä tapauksessa kilpailulainsäädännöstä ja julkisia hankintoja koskevasta lainsäädännöstä lähteviin perusvaatimuksiin.

Läkelakia koskevan hallituksen esityksen ”Pääasiallinen sisältö” -jakson mukaan lääkelain tarkoituksena on ylläpitää ja edistää lääkkeiden ja niiden käytön turvallisuutta sekä varmistaa niiden saatavuus kohtuullisin kustannuksin koko maassa. Myös lakiehdotuksen yleisperusteluissa on monin paikoin todettu, että lääkkeiden saatavuuden turvaaminen kohtuullisin kustannuksin on tavoite, johon pyritään järjestelmää olennaisesti muuttamatta. Toisena lääkelain uudistamisen yleistavoitteena on hallituksen esityksen perusteluissa mainittu lääketurvallisuus.

Läkelakia koskevan hallituksen esityksen määräytymistä koskevaa kysymystä voidaan tarkastella käytännön tasolla kahdesta näkökulmasta: maksaako lääkkeen ja hoitotarvikkeen hinnan apteekille suoraan asiakas itse vai maksaako sen asiakkaan puolesta joku muu taho, esimerkiksi asiakkaan kotikunnan sosiaaliviranomainen. Oikeuskanslerinvirastossa vireillä olleessa kanteluasiassa dnro 1455/1/02 oli kysymys eräille apteekkien asiakasryhmille lääketoista myönnettävistä henkilökohtaisista alennuksista. Kyseiseen ja lukuisiin muihin samaa asiaa koskeneisiin kanteluihin 16.1.2003 annettu ratkaisu koski valtioneuvoston lääketaksan mukaisesta lääkkeen hinnasta mahdollisesti myönnettäviä alennuksia silloin, kun lääkkeen ostaja kuului johonkin asetuksessa mainittuun erityisryhmään. Tällaisissa tapauksissa asiakas on maksanut lääkehankinnat apteekille pääasiallisesti itse saaden hinnasta mahdollisesti sairausvakuutuslain mukaisen korvauksen Kansaneläkelaitokselta. Nyt kysymyksessä oleva kantelukirjoitus koskee Helsingin kaupungin hankintakeskuksen asianomaisille apteekkeille järjestämää kaupungin sosiaaliviraston maksusitoumusasiakkaiden lääke- ja hoitotarvikeostoa koskevaa tarjouskilpailua.

Tällöinkin asiakas on asioinut apteekissa itse, mutta lääkehankinnat on maksanut Helsingin kaupungin sosiaalivirasto.

Eräille erityisryhmille myönnettävien alennusten lainmukaisuudesta

Suomen Apteekkariliitto ry:n ja lukuisten apteekkareiden kanteluihin 16.1.2003 annetussa päätöksessä oikeuskansleri päätyi edellä mainitun lääkelain 58 §:n (laissa 700/2002) perusteella siihen, että valtioneuvoston asetus (lääketaksasetus 1183/2002), joka koski sotaveteraaneille lääketaksan mukaisesta hinnasta suoraan valtioneuvoston asetuksen perusteella myönnettävää alennusta, sosiaali- terveydenhuollon laitoksille tapahtuvassa myynnissä myönnettävää alennusta ja apteekkien mahdollisuutta myöntää kanta-asiakasalennuksia, oli lainmukainen. Mainitussa päätöksessä oikeuskansleri oli siis katsonut, että lääkelain 58 § ei muodostanut estettä alennuksen myöntämiselle valtioneuvoston asetuksessa määritellyille erityisryhmille, sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksille ja kanta-asiakkuuden perusteella.

Päätöksen perusteluissa oikeuskansleri viittasi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan lääkelain muuttamista koskeneesta lakiehdotuksesta (HE 46/2002 vp) 5.6.2002 antamaan mietintöön (StVM 14/2002 vp). Siinä valiokunta oli muun ohella todennut, että lääkelain voimassa olleen 58 §:n sanamuodosta ei voitu suoraan johtaa velvoitetta lääkkeiden samahintaisuuteen, ottaen huomioon myös sen, että lääketaksassa oli säädetty enimmäishinta, jota ei saanut ylittää. Tuolloin voimassa olleiden säännösten sanamuotoon perustuvana tulkinta-argumenttina oikeuskansleri viittasi myös siihen, että jo aikaisemmissa lääketaksoissa (mm. valtioneuvoston asetus 844/2001) oli todettu, että lääkelain mukaisten lääkevalmisteiden vähittäishinta ei saanut ylittää lääketaksan mukaista hintaa.

Lääkkeistä suoraan asiakkaille myönnettävien alennusten lainmukaisuutta koskevassa mainitussa päätöksessä oikeuskansleri viittasi lääkelainsäädännön perustavoitteisiin. Lääkkeiden hinnanhavvistusmenettelyn ja monien muiden lääkelaisissa säädettyjen muun muassa lääkkeiden valmistusta, maahantuontia, myyntilupaa ja lääkkeiden vähittäismyyntiä koskevien säännöksiensä perustana ovat korostetusti lääketurvallisuuden sekä tehokkaan ja toimivan lääkkeidenjakeluverkoston ylläpidon vaatimukset. Lääkkeiden vähittäismyynnihintojen hinnanhavvistusmenet-

tely on alisteinen lääkelain mainituille perustavoitteille.

Lääkkeiden hinnoista suoraan asiakkaille myönnettäviä alennuksia koskevassa päätöksessään oikeuskansleri totesi, että lääkkeiden vähittäismyynnihintojen viranomaistoimin tapahtuvassa hinnanhavvistuksessa on kysymys erityisesti lääkkeitä myyvien elinkeinonharjoittajien eli apteekkien ja lääkkeitä ostavien asiakkaiden välisestä suhteesta. Viranomaistoimin vahvistettavassa lääkehinnonittelussa kysymys ei ole niinkään lääkkeitä myyvien ja ulkopuoliselta kilpailulta suojattua luvanvaraista apteekkielinkeinoa harjoittavien apteekkien välisestä suhteesta. Lääkäriin määräämiä tai muita terveyden- tai sairaudenhoitoon tarkoitettuja lääkevalmisteita ostavien asiakkaiden kannalta keskeistä on, että myös lääkkeiden hinnoittelu on tapahtunut lääkelain perustavoitteiden mukaisesti. Mainitussa päätöksessä todettiin, että tämä tarkoittaa toisaalta sitä, että lääkkeiden hinnat eivät saa alueellisin, hintakilpailullisin tai muullakaan perusteella ylittää viranomaisen lääketaksassa vahvistamaa hintaa. Tämä periaate turvaa kaikille kansalaisille mahdollisuuden saada lääkkeensä asuinpaikasta ja muista olosuhteista riippumatta samanlaisin perustein. Toisaalta kysymys on siitä, että lääkkeiden vähittäismyynnihintoja ei voida myöskään alentaa erityisesti lääkelain perustavoitteisiin nähden vierain tai toisarvoisin perustein. Tämän mukaisesti muun muassa erilaiset ostettavien lääkkeiden määrään, tuotteiden uutuuteen, uuden liiketoiminnan aloittamiseen liittyvät ja muut kampanjatyypilliset lähinnä lääkkeiden markkinointitarkoituksessa toteutettavat alennukset ovat kiellettyjä.

Päätöksessään oikeuskansleri katsoi, että perustuslain 80 §:sää säädettyihin asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeviin uusiin ja aikaisempaa hallitusmuotoa tiukempiin vaatimuksiin liittynyt lääkelain muutos ei merkinnyt sitä, että tarkoitus olisi ollut samalla muuttaa lääkkeiden vähittäismyynnin hinnoittelun vakiintuneita periaatteita.

Lääkkeiden hinnoista suoraan asiakkaille myönnettävien alennusten lainmukaisuutta koskevassa päätöksessä oikeuskansleri viittasi myös jo ennen valtioneuvoston lääketaksasetusten antamista noudatettuun käytäntöön. Kansaneläkelaitoksen lausunnon mukaan erilaisten alennusten myöntäminen asiakkaille oli ollut apteekkeissa monivuotinen vakiintunut käytäntö, ja jo ennen alennusmahdollisuudesta säätämistä alennusten taloudellinen vaikutus oli ollut apteekkien tulojen sekä Kansaneläkelaitoksen ja

apteekkisektorin välisten lääkekorvausten kannalta merkittävä. Kansaneläkelaitos oli antanut hyvinkin tarkkoja apteekkien myöntämiä alennuksia koskevia ohjeita sairausvakuutuslaissa säädetyn lääkekorvausmenettelyn kannalta. Alennusten myöntämiskäytäntöä ei ollut pidetty apteekkilain 58 §:n vastaisena, eikä lääkelain 58 §:n asetuksenantovaltuuden tarkentamista koskeneen muutosesityksen yhteydessäkään ollut tarkoitus kieltää alennusten antamista. Oikeuskansleri totesi päätöksessään kuitenkin, että aikaisempi apteekkien omaan harkintaan perustunut alennuskäytäntö oli hänen mielestään ollut kansalaisten yhdenvertaista kohtelua koskevan vaatimuksen kannalta ongelmallinen.

Tässä yhteydessä voidaan myös viitata tämän kanteluasian vireillä ollessa 17.11.2005 annettuun eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 49/2005 vp). Perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lääkelain muuttamista koskeneen hallituksen esityksen (HE 107/2005 vp) johdosta. Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi lääkelakia muun muassa siten, että lääkeyritysten tulee myydä lääkkeet kaikille apteekkeille samalla hinnalla. Apteekkien saamien mahdollisten alennusten ja muiden hyvitysten tulee vaikuttaa suoraan vähittäismyyntihintoihin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perustelujen mukaan lääkkeen vähittäismyyntihintana on käytettävä lääkelain 58 §:n 1 momentin nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella säädettävän lääketaksan mukaista hintaa. Lainmuutoksen tavoitteena on säännellä tukkuhintojen pohjalta lääkkeiden vähittäismyyntihintoja ja apteekin myyntikatetta, jotta asiakkaiden lääkkeistä maksamat hinnat olisivat kohtuulliset. Laki ehdotuksessa tarkoitettua sääntelyn tavoitteena on lääkkeiden hintojen kohtuullistaminen muun muassa siten, että apteekkien lääkevalmistajilta saamat alennukset siirtyisivät vähittäismyyntihintoihin. Rajoitukselle oli katsottava olevan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan painavat yhteiskunnalliset perusteet.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että lääkelain 58 §:ään perustuva hintojen sääntely kohdistuu perustuslain 15 §:sää turvattuun omaisuudensuojaan. Sen vuoksi myyntikatteen sääntely lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla ei ollut valiokunnan mukaan aivan ongelmattonta. Ehdotuksen taustalla oli kuitenkin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä pyrkimys kohtuullistaa lääkkeiden hintoja ja hillitä erityisesti kalliimpien lääkevalmisteiden hintojen nousua. Perustuslakivaliokunnan tuoreen lausunnon

mukaan ”lääkkeiden hintasääntely on lähtökohdiltaan painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa”.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 17.11.2005 näin katsonut, että lääkelain 58 §:sää on kysymys hintojen sääntelyä koskevasta säännöksestä. Koska kysymys oli laissa jo aikaisemmin säädetyn asian (voittomarginaali/myyntikate) säännöstämisestä tiettyjä tilanteita varten (tukkuhinnassa olevan alennuksen siirtyminen vähittäismyyntihintaan) osittain uudella tavalla, uudistus edellytti lain muutosta. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta päätyi siihen, että lääkkeiden vähittäismyyntihintoihin tietyissä tapauksissa alentavasti vaikuttava lainmuutos voidaan toteuttaa tavallisena lakina.

Läkelain muuttamisessa on kysymys laissa säädetystä apteekin velvollisuudesta ottaa apteekin saamat alennukset huomioon asiakkaille myytävien lääkevalmisteiden vähittäismyyntihinnoissa. Tässä kanteluasiassa on kysymys apteekkien oikeudesta myöntää alennuksia lääkkeiden vähittäismyyntihinnoista sopimusperusteisesti erityisesti silloin, kun lääkkeen maksajana ei ole asiakas itse vaan hänen kotikuntansa.

Kunnan sosiaaliviranomaisen maksusitoumusasiakkaiden lääke- ja hoitotarvikeostojen kilpailuttaminen

Kuten edellä olevasta ilmenee, kunnan sosiaaliviranomaisen maksusitoumusasiakkaiden lääke- ja hoitotarvikehankinnat tapahtuvat samalla tavoin kuin itse maksavien asiakkaiden. Asiakkaat noutavat heitä tutkineen tai hoitaneen lääkärin määräämät lääkkeet ja maksusitoumuksen piiriin kuuluvat hoitotarvikkeet apteekista. Apteekki toimittaa lääke- ja hoitotarvikeostoja koskevan laskun kunnan sosiaaliviranomaiselle, joka huolehtii lääkärin maksusitoumusasiakkaalle määräämää lääkevalmistetta koskevan ostolaskun ja hoitotarvikelaskun maksamisesta apteekille. Apteekin ja sen asiakkaan välisessä suhteessa kysymys on asiakkaan oikeudesta ja mahdollisuudesta saada häntä tutkineen tai hoitaneen lääkärin määräämät lääkevalmisteet ja tarpeelliset hoitotarvikkeet sisällöltään ja määrältään oikein ja viivytyksettä ja muutoinkin samoin perustein kuin apteekin muut (lääkehankintansa itse maksavat) asiakkaat. Kunnan maksusitoumusasiakkaat ovat muutoinkin lääkelaisissa edellytetyn lääketurvallisuuden, lääkevalmisteiden laadun ja apteekkien asiakaspalvelun kannalta samassa asemassa kuin lääkehankintansa itse maksavat

apteekin asiakkaat. Tästä apteekin ja sen asiakkaan välisen asiakassuhteen peruskysymyksestä ei vallitse kanteluasiassa erimielisyyttä.

Lääkärin määräämät lääkevalmisteet ja tarpeelliset hoitotarvikkeet kunnan maksusitoumusasiakkaalle toimittaman apteekin sekä lääkeostot ja hoitotarvikeostot apteekille maksavan kunnan sosiaaliviranomaisen välisessä suhteessa kysymys ei ole jollekin edellä kohdassa 4.2 mainitulle tai muulle asiakasryhmälle myönnettävästä alennuksesta. Asiakkaan henkilökohtaisiin olosuhteisiin (esimerkiksi sotavammaisuus) perustuva alennus voidaan myöntää vain asiakkaalle itselleen.

Kuten edellä kohdassa 4.2 ja siinä mainitussa oikeuskanslerin päätöksessä 16.1.2003 on todettu, apteekin asiakkaalle sen kanta-asiakkuuden perusteella myönnettävää alennusta on pidetty lainmukaisena, edellyttäen, että lääketurvallisuuteen liittyvät lääkelainsäädännön perusvaatimukset eivät myönnettävän alennuksen takia vaaranna. Kun kysymys on kunnan sosiaaliviranomaisen maksusitoumusasiakkaasta, tämä lääkevalmisteen käyttäjään liittyvä olennainen perusvaatimus ei nouse arvioitavaksi, koska maksusitoumusasiakkaalla on aina oikeus saada lääkkeensä apteekista häntä tutkineen tai hoitaneen lääkärin lääkemääräyksen mukaisena. Asianomaisen kunnan kaikkien maksusitoumusasiakkaiden lääke- ja hoitotarvikehankinnat maksavan kunnan sosiaaliviranomaisen kannalta taloudellisesti merkittävä kysymys sitä vastoin on, millä hinnalla kunnan tulee kunnan maksusitoumusasiakkaiden lääke- ja hoitotarvikehankinnat kustantaa.

Edellä tässä päätöksessä ja äsken mainitussa oikeuskanslerin aikaisemmassa päätöksessä todetusta johdonmukaisesti seuraa, että kun apteekin asiakkaalle itselleen myönnettävää kanta-asiakasalennusta on pidetty sallittuna, on se sitä myös silloin, kun lääke- tai hoitotarvikeoston maksaa asiakkaan puolesta muu taho esimerkiksi asiakkaan kotikunnan sosiaaliviranomainen. Kun apteekin ja maksusitoumusasiakkaan kotikunnan sosiaaliviranomaisen välisessä suhteessa kysymys on yksinomaan lääke- ja hoitotarvikeostojen maksajan ja maksun saajan näkökulmasta, on itse asiassa niin, että maksusitoumusasiakkaiden kaikkien lääke- ja hoitotarvikeostojen maksajana asianomaisen kunnan sosiaaliviranomainen on vielä huomattavasti enemmän kanta-asiakkaan asemassa kuin apteekin yksittäiset asiakkaat. Kuten edellä olevasta ilmenee, lääkkeensä lääkärin lääkemääräyksen mukaisesti saaman asiakkaan näkökulmasta kysymys ei

ole hankittavien lääkkeiden määrän perusteella myönnettävästä paljousalennuksesta, mutta maksusitoumusasiakkaiden kaikki lääke- ja hoitotarvikehankinnat maksavan kunnan sosiaaliviranomaisen näkökulmasta kysymys on kunnan vastattaviksi jäävien lääke- ja hoitotarvikehankintojen kokonaiskustannuksista.

Johtopäätöksensä edellä lausutusta oikeuskansleri totesi, että maksusitoumusasiakkaiden lääke- ja hoitotarvikehankinnat kokonaisuudessaan maksavalle kunnalle lääkelain mukaiset lääkevalmisteet samoin kuin hoitotarvikkeetkin ovat kunnan hankintatoimen näkökulmasta samassa asemassa kuin muutkin kunnan yhteisistä varoista maksettavia tuotteita ja palveluita koskevat hankinnat. Lääkelain 58 §:n perusteella annettavan lääketaksan sisältävän valtioneuvoston asetuksen määräykset määrittävät ylärajan myös kunnan varoista maksettaville lääkevalmisteiden hankinnoille.

Edellä lausuttu kunnan maksusitoumusasiakkaalle lääkkeitä toimittavan apteekin ja maksusitoumuksen perusteella lääkehankinnat maksavan kunnan välistä lääkevalmisteiden hinnoittelua koskeva oikeuskanslerin kannanotto koskee asianomaisen apteekin oikeudellista mahdollisuutta antaa ja asianomaisen kunnan mahdollisuutta saada alennusta kunnan maksusitoumusasiakkaan puolesta maksamista lääkevalmisteista. Alennuksen antaminen perustuu apteekin ja kunnan väliseen sinänsä yksityisoikeudelliseen sopimukseen. Suomen Apteekkariliitto ry:n kantelukirjoitus koskee lähtökohteisesti sitä, onko tällainen sopiminen lääkelain puitteissa ylipäätään mahdollista. Kantelukirjoituksen kärki kohdistuu kilpailuviranomaisten menettelyyn ja päätöksenteon lainmukaisuuteen, kun kilpailuvirasto on nimenomaisesti edellyttänyt sitä, että kuntien maksusitoumusasiakkaiden lääke- ja hoitotarvikehankinnoissa ei saa ilmetä kilpailunrajoituksia.

Tammikuun 1 päivänä 1994 voimaan tulleen julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) soveltamisalaa ja lain tarkoitusta koskevan 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten ja muiden laissa tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailun aikaansaamiseksi sekä tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi noudatettava hankinnoissaan, mitä julkisista hankinnoista annetussa laissa säädetään. Kilpailuneuvosto on lääkehankintojen tarjouskilpailua koskevassa asiassa 28.8.2001 antamassaan päätöksessä ensinnäkin todennut, että lääkehankintojen tarjouskilpailua koskeva asia kuuluu julkisia hankintoja kos-

kevan lain piiriin. Toiseksi kilpailuneuvosto on todennut, että Helsingin kaupunki on julkisista hankinnoista annetun lain 2 §:sää tarkoitettu hankintayksikkö. Kolmanneksi kilpailuneuvosto on todennut, että kyseinen lääkehankintojen tarjouskilpailu koski hankintaa, jonka kokonaisarvo ylitti kynnyksarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista annetun asetuksen (380/1998) mukaisen vuoden 2001 kynnyksarvon.

Kilpailuneuvosto oli päätöksessään ottanut kantaa myös lääkkeiden hinnoittelun erityisasemaan muiden tavaroiden hinnoitteluun nähden. Päätöksessään kilpailuneuvosto ensinnäkin toteasi, että lääkkeiden hinnoittelu ei ole apteekkien vapaasti päätettävissä, vaan sitä säännellään lääkelaisissa mainitulla lääketaksalla. Hintojen sääntely on tarpeen sen vuoksi, että apteekkitoiminnan harjoittaminen on luvanvaraista ja apteekkeilla on useissa tapauksissa alueellinen monopoliaseema. ”Hintavalvonnalla asetetaan enimmäishinnat myytävälle tuotteille”. Kilpailuneuvosto oli viitannut lääkelain 58 §:n nojalla annettuun lääketaksaan (tuolloin VNp 1998/24), jonka mukaan hinnoiteltaessa lääkelain 20 §:sää tarkoitettuja lääkevalmisteita niiden vähittäismyyntihinta ei saa ylittää lääketaksan mukaisen laskentakaavan mukaista hintaa. Kilpailuneuvosto oli päätöksessään yksiselitteisesti todennut, että ”lääketaksa määrittää siten enimmäishinnan, joka lääkkeistä saadaan periä, mutta lääketaksan sanamuodon mukaan estettä alittamiseen ei ole”.

Johtopäätöksensä kilpailuneuvosto oli todennut, että Helsingin kaupungin hankintayksikkö ei ollut menetellyt hankintasäännösten vastaisesti todetessaan, että lääketaksan mukaiset tarjoukset ilman tarjouspyynnössä edellytettyä alennusprosenttia ovat olleet tarjouspyynnön vastaisia.

Yhteenveto

Kilpailuneuvosto on päätöksessään 28.8.2001 julkisista hankintoja koskevan lainsäädännön näkökulmasta päätenyt lääkkeiden hinnoittelua koskevan lääkelain 58 §:n tulkinnassa sellaiseen lopputulokseen, että lääkevalmisteiden hintakilpailu on lain mukaan mahdollista.

Päätöksessään 16.1.2003 oikeuskansleri on niin ikään ottanut myönteisen kannan lääketaksan vahvistamista koskevassa valtioneuvoston asetuksessa mainituille erityisryhmille ja asiakaille lääkeostoista kanta-asiakkuuden perusteella myönnettäviin alennuksiin edellyttäen,

että kanta-asiakkuuden perusteella myönnettävissä alennuksissa menetellään lääkkeiden käytön turvallisuutta ja muiden lääketurvallisuutta koskevien lääkelainsäädännön perustavoitteiden mukaisesti.

Näin ollen nyt kysymyksessä olevan kante-luasan dnro 698/1/01 vireille tulon jälkeen ovat riippumattomana lainkäyttöelimenä toimint kilpailuneuvosto ja ylimpänä laillisuusvalvontaviranomaisena toimiva oikeuskansleri toisistaan riippumatta (kilpailuneuvoston päätös 28.8.2001 saatu tämän kanteluasian yhteydessä) päätyneet lääkevalmisteiden hinnoittelua koskevassa oikeuskysymyksessä eri näkökulmista asiaa tarkastellen samanlaiseen lopputulokseen.

Edellä tässä päätöksessä oikeuskansleri on katsonut, että apteekkitaksan vahvistamista koskeva lääkelain 58 § ei ole sellainen lääketuotteiden hinnoittelua koskeva erityissäännös, jonka perusteella lääketuotteet voitaisiin jättää kilpailunrajoituksia koskevan lainsäädännön soveltamisen ulkopuolelle.

Kantelukirjoituksessa tarkoitetun kilpailunrajoitusasian tutkinnan aikaan voimassa olleen kilpailunrajoituslain (laissa 480/1992) 5 §:n mukaan elinkeinotoiminnassa ei saa soveltaa sopimusta tai yhteisymmärryksessä toisen kanssa muuta järjestelyä, jonka mukaan tavaran myymistä, ostamista tai palveluksen suorittamista koskevassa tarjouskilpailussa tarjoushinta perustuu tarjoajien yhteistoimintaan. Kilpailuviraston 10.11.2000 antaman päätöksen mukaan asiassa saatujen selvitysten perusteella näytti ilmeiseltä, että Suomen Apteekkariliitto ja sellaiset helsinkiläiset apteekit, jotka aktiivisesti osallistuivat Helsingin apteekkariyhdistyksen kokouksessa ja kokouksen jälkeen yhteisesti päätetyn menettelytavan tiedottamiseen toisille apteekkeille jättäen sanamuodoltaan lähes identtiset tarjoukset, samoin kuin apteekkarit, jotka muutoin tietoisesti liittyivät yhteistyöhön antamalla asiallisesti täysin vastaavat tarjoukset, ovat olleet kilpailunrajoituslain 5 §:n säännösten vastaisessa yhteistyössä tarjouskilpailun aikana.

Kilpailuvirastosta annetun lain (711/1988) 2 §:n (482/1992) mukaan kilpailuvirasto tutkii kilpailuolosuhteita, selvittää kilpailunrajoituksia ja ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. Kantelukirjoituksessa tarkoitettu kilpailunrajoitusasia on valmisteltu asianmukaisesti ja asiassa annettu kilpailuviraston päätös on perustunut asianmukaisiin selvityksiin. Päätöksen valmistelussa ja päätöksen antamisessa kilpailuvirasto on muutoinkin menetellyt toimivaltansa ja kilpailu-

virastolla kilpailunrajoituksista annetun lain mukaisissa asioissa olevan oikeusharkinnan alaan kuuluvan harkintavallan rajoissa.

Myös asiassa kilpailuvirastolle lausunnon antanut sosiaali- ja terveysministeriö on menetellyt tässä lääkelain tulkintaa ja soveltamista koskevassa asiassa ministeriöllä lääkelainsäädännön erityisviranomaisena olevan toimivallan ja harkintavallan rajoissa.

Edellä olevaan viitaten oikeuskansleri totesi,

että kilpailuviraston sekä sosiaali- ja terveysministeriön menettelyä koskeva Suomen Apteekkariliitto ry:n kantelukirjoitus ei aiheuttanut hänen puoleltaan enempää toimenpiteitä.

Suomen Apteekkariliitto ry:lle lähetettävän päätöksen lisäksi jäljennös tästä päätöksestä lähetettiin kilpailuvirastolle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle ja lääkelaitselle sekä Helsingin kaupungin hankintakeskukselle ja sosiaalivirastolle tiedoksi.

8 Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta

Vuonna 2005 käsiteltävinä olleiden asioiden kokonaismäärä ja käsittely

Vireillä olleet asiat 1.1.2005	
vuonna 2001 tulleita asioita	7
vuonna 2002 tulleita asioita	28
vuonna 2003 tulleita asioita	177
vuonna 2004 tulleita asioita	580
Yhteensä	792

Vuonna 2005 vireille tulleet kanteluasiat	1186
Vuonna 2005 vireille tulleet muut	
valvonta-asiat ¹	725
Vuonna 2005 vireille tulleet hallintoasiat	38
Yhteensä	1949

Vireillä olleista asioista on vuonna 2005 lopullisesti käsitelty	1980
Seuraavaan vuoteen on siirtynyt	
vuonna 2002 tulleita asioita	1
vuonna 2003 tulleita asioita	24
vuonna 2004 tulleita asioita	207
vuonna 2005 tulleita asioita	537
Yhteensä	769

Valtioneuvoston valvonta

Istunnot	
1) Valtioneuvoston yleisistunto	61
2) Tasavallan presidentin esittely	40

Käsitellyt asiat	
1) Valtioneuvoston yleisistunto	1527
2) Tasavallan presidentin esittely	744

Tarkistetut pöytäkirjat	
1) Valtioneuvoston yleisistunto	65
2) Tasavallan presidentin esittely	44

Kantelut

<i>Vuonna 2005 vireille tulleet kantelut</i>	1186
Kantelujen kohteina olivat seuraavat viranomaiset tai asiaryhmät	
1) valtioneuvosto tai ministeriö	93
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	56
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	110
4) hallintotuomioistuin	47
5) erityistuomioistuin	20
6) syyttäjäviranomainen	57
7) poliisiviranomainen	186
8) ulosottoviranomainen	35
9) vankeinhoitoviranomainen	8
10) muu oikeushallintoviranomainen	20
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	1
12) läänin- ja muu sisäasiainhallintoviranomainen	33
13) puolustushallintoviranomainen	3
14) veroviranomainen	32
15) muu valtiovarainviranomainen	26
16) opetusviranomainen	21
17) maa- ja metsätalousviranomainen	22
18) liikenneviranomainen	13
19) kauppa- ja teollisuusviranomainen	7
20) sosiaaliviranomainen	122
21) terveyden- ja sairaanhoitoviranomainen	58
22) työviranomainen	43
23) ympäristöviranomainen	20
24) kunnallisviranomainen	115
25) kirkollisviranomainen	3
26) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	71
27) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	98
28) yksityishenkilön rikos	0
29) yksityisoikeudellinen asia	22
30) muunlainen asia	65
Kantelujen kohteina yhteensä ²	1407

¹ Sisältää rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tulleet asiat

² Eräissä kanteluissa on kysymys yhtä useammasta viranomaisesta tai asiasta

<i>Vuonna 2005 ratkaistut kantelut</i>	1221
Tutkitut kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä	
1) valtioneuvosto tai ministeriö	121
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	57
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	134
4) hallintotuomioistuin	46
5) erityistuomioistuin	12
6) syyttäjäviranomainen	52
7) poliisiviranomainen	178
8) ulosottoviranomainen	39
9) vankeinhoitoviranomainen	5
10) muu oikeushallintoviranomainen	24
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	1
12) läänin- ja muu sisäasiainhallintoviranomainen	34
13) puolustushallintoviranomainen	3
14) veroviranomainen	31
15) muu valtiovarainviranomainen	25
16) opetusviranomainen	19
17) maa- ja metsätalousviranomainen	20
18) liikenneviranomainen	7
19) kauppa- ja teollisuusviranomainen	8
20) sosiaaliviranomainen	134
21) terveyden- ja sairaanhoitoviranomainen ...	56
22) työviranomainen	34
23) ympäristöviranomainen	19
24) kunnallisviranomainen	117
25) kirkollisviranomainen	2
26) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	62
27) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	104
28) yksityishenkilön rikos	0
29) yksityisoikeudellinen asia	22
30) muunlainen asia	68
Yhteensä ³	1434

Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	3
2) esitys	2
3) käsitys tai ohje	75
4) muu kannanotto	26
5) muu toimenpide	9
6) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	13
7) virheellistä menettelyä ei todettu	595
Yhteensä	723

³ Eräissä ratkaisussa on kysymys useasta viranomaisesta tai asiasta

Kantelua ei tutkittu ⁴	
1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan ..	106
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	179
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle ..	53
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	3
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	14
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle ...	2
7) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia	52
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	76
9) koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa	16
Yhteensä	501

Viranomaisten kannanottopyynnöt

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö	43
2) muut viranomaiset	5
Yhteensä	48

Toimenpiteet

1) huomautus	1
2) kirjallinen lausunto	33
3) muu kannanotto	8
4) muu toimenpide	4
5) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	0
6) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aiheutta toimenpiteeseen	5
7) käsitys tai ohje	1
Yhteensä	52

Tutkimatta

1) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	0
Yhteensä	0

Tuomioistuinten valvonta

Rangaistustuomioita saapunut tarkastukseen ..	7091
1) rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille	163
2) hovioikeuksien ilmoitukset oikeuskanslerille	13
3) poliisiin lähettämät rikosilmoitukset	21
4) valtakunnansyyttäjänviraston ilmoitukset ..	2
5) syyttäjänviraston lähettämät	3
Yhteensä	202

⁴ Pääsääntöisesti näistä on annettu kirjallinen vastaus

Toimenpiteet		Tutkimatta	
1) kirjallinen lausunto	1	1) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon.....	3
2) muu kannanotto	1	2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukai- nen muutoksenhaku.....	<u>2</u>
3) syyte.....	2	Yhteensä.....	417
4) huomautus	6		
5) käsitys tai ohje	50		
6) virheellistä menettelyä ei todettu	0		
7) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	152		
		Omat aloitteet ja tarkastukset	
Tutkimatta		1) omat aloitteet	13
1) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	<u>0</u>	2) tarkastukset	<u>36</u>
Yhteensä.....	212	Yhteensä.....	49
		Toimenpiteet	
Asianajajien valvonta		1) esitys	1
1) valvonta- ja palkkioriiita-asiat	408	2) käsitys tai ohje	5
2) asianajajien muu valvonta.....	<u>18</u>	3) muu toimenpide	2
Yhteensä.....	426	4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	1
		5) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti	31
Tutkitut		6) muu kannanotto	1
1) käsitys tai ohje	0	Tutkimatta	2
2) muu toimenpide	1	siirretty Valtakunnansyyttäjänvirastoon	1
3) kirjallinen lausunto	2	raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	<u>2</u>
4) muu kannanotto	3	Yhteensä.....	46
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	406		

Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset

LIITE 1

Suomen perustuslain (731/1999) oikeuskansleria koskevat säännökset

5 luku Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

69 § *Valtioneuvoston oikeuskansleri*

Valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, jotka tasavallan presidentti nimittää ja joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Presidentti määrää lisäksi apulaisoikeuskanslerille enintään viiden vuoden määräajaksi sijaisen, joka apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä hoitaa tämän tehtäviä.

Apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

10 luku Laillisuusvalvonta

108 § *Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät*

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

110 § *Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako*

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 § *Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus*

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 § *Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta*

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus

tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §

Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §

Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuus-

desta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

115 §

Ministerivastuuasian vireillepano

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

- 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
- 2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä
- 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

117 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkainten lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

LIITE 2

*Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)*1 §
Soveltamisala

Tässä laissa säädetään perustuslaissa tarkoitusta oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta ja oikeuskanslerinvirastosta.

Oikeuskansleri valvoo asianajajien toimintaa niin kuin asianajajista annetussa laissa (496/1958) säädetään.

2 §
Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri valtioneuvoston tai tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta valvoessaan havaitsee, että valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenen tai tasavallan presidentin päätös tai toimenpide antaa aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos oikeuskansleri katsoo valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jonkin oikeudellisen seikan antavan siihen aihetta, hän voi merkittyä kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan.

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein.

3 §
Viranomaistoiminnan ja muun julkisen toiminnan valvonta

Valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan.

Oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä.

Oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyn tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon.

4 §
Tutkittavaksi ottaminen

Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Asian siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehelle säädetään erikseen.

5 §
Asian selvittäminen

Kantelun johdosta tai muutoin oikeuskanslerin käsiteltäväksi tullessa asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta oikeuskanslerin toimenpiteeseen, asianomaiselle valvontavaltaan kuuluvalla henkilöllä, viranomaisella tai muulle yhteisöllä on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

6 §
Toimenpiteet

Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

7 §
Aloiteoikeus

Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

8 §
Virka-apu

Oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus viipymättä saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen.

9 §
Tietojen ja asiakirjojen maksuttomuus

Oikeuskanslerilla on oikeus saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat maksutta.

10 §
Oikeuskansleri

Oikeuskanslerilla on yksinään päätösvalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa.

Oikeuskanslerin tehtäviä hoitaa oikeuskanslerin ohella apulaisoikeuskansleri ja tämän ollessa estyneenä apulaisoikeuskanslerin sijainen.

Oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Tehtävien jakamisesta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kesken päättää oikeuskansleri apulaisoikeuskansleria kuultuaan.

11 §
Apulaisoikeuskansleri

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee samalla valalla kuin oikeuskansleri hänen käsiteltävikseen kuuluvat asiat.

Oikeuskanslerin ollessa estyneenä apulaisoikeuskansleri hoitaa hänen tehtäviään.

Apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä oikeuskansleri voi kutsua apulaisoikeuskanslerin sijaisen hoitamaan apulaisoikeuskanslerille

kuuluvia tehtäviä. Sijaisen hoitaessa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä sijaisesta on vastaavasti voimassa, mitä tässä laissa säädetään apulaisoikeuskanslerista.

12 §
Oikeuskanslerinvirasto

Oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään oikeuskanslerinviraston organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden ratkaisemisesta oikeuskanslerinvirastossa. Yksityiskohtaisempia määräyksiä näistä voidaan antaa oikeuskanslerin vahvistamassa työjärjestyksessä.

13 §
Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkavapaus

Oikeuskansleri voi ottaa itselleen ja myöntää apulaisoikeuskanslerille virkavapautta enintään 30 päivää vuodessa. Tämän yli menevältä ajalta virkavapautta oikeuskanslerille ja apulaisoikeuskanslerille myöntää tasavallan presidentti.

14 §
Kansliapäällikön nimittäminen

Oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön nimittää tasavallan presidentti oikeuskanslerin tehtyä asiasta esityksen. Virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta.

15 §
Kumottu (962/2000)

16 §
Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Tällä lailla kumotaan 30 päivänä joulukuuta 1992 annettu valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö (1697/1992) siihen myöhemmin tehdyine muutoksineen.

LIITE 3

Valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta (253/2000)

1 §

Oikeuskanslerinviraston tehtävät

Oikeuskanslerinviraston tehtävistä säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000).

2 §

Organisaatio

Oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö.

Oikeuskansleri määrää virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksikköön.

3 §

Työjärjestys

Oikeuskanslerinviraston työjärjestyksessä määrätään viraston johtamisesta ja johtoryhmästä, osastojen ja hallintoyksikön tehtävistä ja rakenteesta, virkamiesten tehtävistä ja sijaisuuksista, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä tarvittaessa muista virastoa koskevista hallintoasioista.

Työjärjestyksen vahvistaa oikeuskansleri.

4 §

Virkamiehet

Oikeuskanslerinvirastossa on kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia, osastopäällikkönä, esittelijäneuvoksia, neuvottelevia virkamiehiä, vanhempia oikeuskanslerinsihteereitä, nuorempia oikeuskanslerinsihteereitä ja esittelijöitä.

Virastossa voi olla myös tietosuunnittelija, henkilöstösihteeri ja osastosihteereitä sekä muita virkamiehiä. Virastossa voi lisäksi olla muuta virkasuhteista henkilöstöä sekä erityistä tehtävää varten otettuja asiantuntijoita.

Virastossa asioita esittelevät 1 momentissa tarkoitetut sekä oikeuskanslerin tähän tehtävään erikseen määräämät virkamiehet.

5 §

Virkamiesten kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

1) kansliapäälliköllä oikeustieteen kandidaatin tutkinto, kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus;

2) esittelijäneuvoksella, osastopäällikkönä, oikeustieteen kandidaatin tutkinto, kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito;

3) esittelijäneuvoksella, neuvottelevalla virkamiehellä sekä vanhemmalla ja nuoremmalla oikeuskanslerinsihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto sekä kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin;

4) esittelijällä oikeustieteen kandidaatin tutkinto;

5) muussa tehtävässä toimivalla tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävään edellyttämä koulutus.

6 §

Virkamiesten nimittäminen

Oikeuskanslerinviraston virkamiehet nimittää oikeuskansleri. Kansliapäällikön nimittämisestä säädetään erikseen.

Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittää oikeuskansleri. Kansliapäällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen yli vuodeksi nimittää kuitenkin valtioneuvosto.

7 §

Virkavapaus

Oikeuskansleri myöntää virkavapautta 4 §:n 3 momentissa tarkoitetuille virkamiehille.

Kansliapäällikölle myöntää yli vuoden kestävä muun kuin valtion virkamieslain (750/1994) tai virkaehtosopimuksen mukaisen virkavapauden valtioneuvosto.

Muille virkamiehille myöntää virkavapautta enintään kolmen kuukauden ajaksi kansliapäällikkö ja tätä pitemmäksi ajaksi oikeuskansleri.

8 §

Asioiden ratkaiseminen

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastossa päätettävät asiat, jollei päätösvaltaa työjärjestyksessä ole uskottu viraston virkamiehelle. Päätösvallan käyttämisestä oikeuskanslerin virkaan kuuluvissa asioissa säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa.

Oikeuskansleri voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista. Sama oikeus on yksittäistapauksessa kansliapäälliköllä ja osastopäälliköllä asiassa, jonka ratkaiseminen kuuluu hänen alaiselleen virkamiehelle.

9 §

Esittely

Oikeuskanslerin käsiteltäviksi kuuluvat asiat ratkaistaan esittelystä, jollei oikeuskansleri toi-

sin päättä. Työjärjestyksessä voidaan tarvittaessa määrätä, mitä muita asioita ratkaistaan esittelystä.

Jos esittelystä ratkaistavassa asiassa esittelijän mielipide poikkeaa päätöksestä, hänellä on oikeus merkitä mielipiteensä ratkaisun arkistokappaleeseen.

10 §

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen palkkaus

Apulaisoikeuskanslerin sijaiselle maksetaan palkkaus siltä ajalta, jona hän hoitaa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä, samoin perustein kuin apulaisoikeuskanslerille.

11 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Tällä asetuksella kumotaan oikeuskanslerinvirastosta 7 päivänä marraskuuta 1997 annettu asetus (984/1997).

LIITE 4

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (31.3.2006/216)

2) pakkokeinolaissa (450/1987) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;

3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan;

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki (276/1933) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki (275/1933).

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

LIITE 5

*Asianajajista annetun lain (496/1958) oikeuskansleria koskevat säännökset**6 § (697/2004)*

Asianajajayhdistyksen hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimissa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Asianajaja on velvollinen antamaan hallitukselle tiedot, joita tätä valvontaa varten tarvitaan. Asianajajan on myös sallittava hallituksen määräämän henkilön suorittaa tarkastus hänen toimistossaan, milloin hallitus katsoo sen valvontaa varten tarpeelliseksi, sekä tällöin esitettävät asiakirjat, joiden tutkimista tarkastuksen toimittaminen edellyttää. Hallituksen jäsen ja tarkastuksen toimittaja eivät saa oikeudettomasti ilmaista sellaista salassa pidettävää tietoa, jonka he valvontaa suorittaessaan ovat saaneet tietää.

Ratkaistessaan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevia asioita hallituksen jäsenet toimivat virkavastuulla.

Oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille 7 c §:ssä tarkoitettu valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia asianajajayhdistyksen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Asianajajayhdistyksen hallitus ja asianajaja ovat velvolliset antamaan oikeuskanslerille ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen hänelle tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamista varten.

7 c § (697/2004)

Valvonta-asia tulee vireille, kun asianajajaan kohdistuva kirjallinen kantelu, oikeuskanslerin ilmoitus tai tuomioistuimen oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a §:n nojalla tekemä ilmoitus saapuu asianajajayhdistyksen toimistoon. Asia tulee vireille myös, kun asianajajayhdistyksen hallitus on päättänyt siirtää tietoonsa tulleen asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

Jos kantelu on niin puutteellinen, ettei asiaa voida sen perusteella ottaa ratkaistavaksi, kan-

telijaa on määräjassa kehotettava korjaamaan puute. Kantelijalle on samalla ilmoitettava, millä tavoin kantelu on puutteellinen, ja että valvontalautakunta voi jättää kantelun tutkittavaksi ottamatta, jos kantelija ei noudata saamaansa täydennyskehotusta. Valvontalautakunta ei ota tutkittavaksi aikaisemmin ratkaistua asiaa koskevaa kantelua, ellei kantelussa ole esitetty asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä.

Jos tapahtumista, joista kantelussa on kysymys, on kulunut enemmän kuin viisi vuotta, se voidaan jättää tutkittavaksi ottamatta.

10 § (697/2004)

Sillä, jonka 3 §:n 4 momentissa tai 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus on hylätty, jota ei ole otettu EU-luetteloon taikka jolle on määrätty kurinpidollinen seuraamus tai joka on poistettu asianajajaluettelosta tai EU-luettelosta, on oikeus valittaa asianajajayhdistyksen hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksestä Helsingin hovioikeuteen.

Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa 7 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa asioissa annetuista hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksistä.

Määräaika valituksen tekemiselle on 30 päivää. Valitusaika alkaa siitä päivästä, jona päätös on annettu tiedoksi. Viimeistään määräajan viimeisenä päivänä ennen valtion virastoissa noudatettavan työajan päättymistä on Helsingin hovioikeudelle osoitettu valituskirjelmä puhevallan menettämisen uhalla toimitettava asianajajayhdistyksen toimistoon. Asianajajayhdistyksen on viivytyksettä toimitettava valituskirjelmä liitteenä ja jäljennös valituksenalaisesta päätöksestä sekä oma lausuntonsa valituksen johdosta hovioikeuteen.

Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille, asianajajayhdistykselle ja kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

LIITE 6

Oikeuskanslerinviraston työjärjestys

Annettu Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2004

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (253/2000) 3 §:n nojalla vahvistan, kuultuani tämän työjärjestyksen 2 §:n osalta apulaisoikeuskansleria, seuraavan oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen:

Yleistä

1 §

Soveltamisala

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerinviraston osastojen ja yksikköjen sekä henkilöstön tehtävistä ja työnjaosta ovat sen ohessa, mitä perustuslaissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (253/2000) on säädetty, voimassa tämän työjärjestyksen määräykset.

2 §

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välinen työnjako

Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat

- 1) eduskuntaa,
- 2) tasavallan presidenttiä,
- 3) valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä,
- 4) ylimpiä virkamiehiä,
- 5) oikeuskanslerinvirastoa,
- 6) kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita,
- 7) Euroopan Unionin asioiden kansallista valmistelua,
- 8) asianajajien valvontaa,
- 9) oikeuskanslerin lausuntoja ja
- 10) periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka koskevat

- 1) oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja sikäli kuin ne eivät kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviksi,
- 2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevia virkasyyteasioita,
- 3) tuomittuja rangaistuksia ja niistä aiheutuvia toimenpiteitä,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua ja
- 5) muita sellaisia kysymyksiä, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Oikeuskansleri voi jonkin asian tai asiaryhmän käsittelemisestä määrätä toisinkin kuin mitä edellä on määrätty. Jos on epäselvää, kenen ratkaistavaksi jokin asia kuuluu, siitä päättää oikeuskansleri.

3 §

Johtoryhmä

Oikeuskanslerinvirastoa ja sen toimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten on neuvotaan tavana elimenä johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana oikeuskansleri ja varapuheenjohtajana apulaisoikeuskansleri sekä jäseninä kansliapäällikkö, osastopäälliköt, tiedottaja ja henkilöstökokouksen vuodeksi kerrallaan nimeämät kaksi henkilöstön edustajaa. Johtoryhmän sihteerinä toimii henkilöstösihteer.

Johtoryhmä kokoontuu oikeuskanslerin kutsusta. Puheenjohtaja ratkaisee, mitä asioita johtoryhmän kokouksessa käsitellään.

Osastot ja yksiköt

4 §

Valtioneuvostoasiain osasto

Valtioneuvostoasiain osastossa käsiteltävät asiat:

- 1) valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat,
- 2) valtioneuvoston valvontaan liittyvät kan-
teluasiat,
- 3) asianajajien ja julkisten oikeusavustajien
valvontaa koskevat asiat,
- 4) kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä
koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysy-
myksiä koskevat kansainväliset asiat,
- 5) Euroopan Unionin asioiden kansallista val-
mistelua koskevat asiat, sekä
- 6) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen
valmistelu.

5 §

Oikeusvalvontaosasto

Oikeusvalvontaosastossa käsiteltävät asiat:

- 1) oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuo-
mioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusval-
vontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtio-
neuvostoasiain osaston käsiteltäviin,
- 2) tuomioistuineläytöksen virkamiehiä koske-
vat virkasyyteasiat,
- 3) rangaistustuomioiden tarkastaminen,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua koskevat
asiat,
- 5) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen
valmistelu,
- 6) avustaminen valtioneuvoston valvontaa
koskevilla asioilla, sekä
- 7) avustaminen kansainvälisissä asioissa sen
mukaan kuin erikseen määrätään.

6 §

Hallintoyksikkö

Hallintoyksikössä käsiteltävät asiat:

- 1) viraston sisäistä hallintoa ja taloutta kos-
kevat asiat,
- 2) kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat
asiat, jolleivät ne kuulu muiden osastojen käsi-
teltäviin,
- 3) henkilöstökoulutusta koskevat asiat,

4) oikeuskanslerin kertomuksen toimittami-
nen,

5) tiedotusta koskevat asiat, sekä

6) muut oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävät
asiat, jotka eivät kuulu kummankaan osaston
käsiteltäviin.

7 §

Erikseen määrätty käsittely

Oikeuskansleri voi määrätä asian käsiteltä-
väksi muussa osastossa tai yksikössä kuin 4-6 §:
sää määrätään tai yhteisesti useassa niistä.

8 §

Virkamiesten sijoittaminen

Oikeuskansleri päättää, kun osastopäälliköitä
on kuultu, kansliapäällikön esittelystä virkamies-
ten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin.

Virkamiesten tehtävät ja sijaisuudet

9 §

Kansliapäällikkö

Kansliapäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa oikeuskanslerinviraston sisäistä toi-
mintaa sekä huolehtia sen tuloksellisuudesta ja
kehittämisestä,
- 2) esitellä oikeuskanslerinviraston työjärjes-
tys,
- 3) valmistella oikeuskanslerinviraston toimin-
ta- ja taloussuunnittelua sekä talousarviota kos-
kevat asiat,
- 4) käsitellä virkojen täyttämistä, virkavapau-
den myöntämistä, virkasuhteen päättymistä ja
virkajärjestelyjä koskevat asiat sekä muut hen-
kilöstöasiat,
- 5) huolehtia oikeuskanslerin kertomuksen val-
mistelusta,
- 6) jakaa käsiteltävät asiat osastojen ja hallin-
toyksikön kesken,
- 7) osallistua oikeuskanslerin lausuntojen val-
misteluun, sekä
- 8) käsitellä muut asiat, jotka oikeuskansleri
niiden laadun vuoksi antaa hänen käsiteltäväk-
seen.

Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön pääl-
likkänä, jota soveltuvin osin koskevat 10 §:n 1 ja
3 momentin määräykset.

Kansliapäällikön tulee seurata osastojen ja
yksiköiden työmäärien kehitystä ja tarvittaessa
tehdä ehdotuksia muutoksiksi virkamiesten si-
joitukseen tai muiksi järjestelyiksi.

10 §
Osastopäällikkö

Osastopäällikön tehtävänä on:
1) johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan tuloksellisuudesta,
2) valvoa, että osastolle kuuluvat asiat käsitellään huolellisesti, joutuisasti ja tehokkaasti,
3) huolehtia siitä, että osaston virkamiehet saavat tarpeellista ohjausta tehtävissään,
4) jakaa osastossa käsiteltävät asiat osaston virkamiesten valmisteltaviksi ja esiteltäviksi,
5) valmistella ja esitellä tärkeimmät osastolle kuuluvat asiat, sekä
6) suorittaa oikeuskanslerin erikseen määräämät tehtävät.

Osastopäällikön on asioita jakaessaan pyrittävä antamaan esittelijäneuvokselle erityisesti tärkeimpiä asioita, samanlaatuiset asiat samalle henkilölle ja jakamaan osaston työmäärä tasaisesti osaston virkamiesten kesken.

Osastopäällikön on tarvittaessa järjestettävä osaston henkilöstön kokouksia osaston toiminnan kehittämiseksi ja osastoa koskevien kysymysten käsittelemiseksi.

Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sekä valmistella ja esitellä oikeuskanslerin lausuntoja.

Oikeusvalvontaosaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sen mukaan kuin oikeuskansleri määrää.

11 §
Esittelijät

Esittelijöinä toimivien tehtävänä on valmistella heille jaetut asiat oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaistaviksi sen mukaan kuin edellä 2 §:ssä on määrätty.

12 §
Henkilöstösihteeri

Henkilöstösihteerin tehtävänä on oikeuskanslerinviraston henkilöstö-, talous-, koulutus- ja muiden hallintoasioiden valmistelu, kirjanpito sekä viraston nimikirjan pitäminen.

13 §
Tiedottaja

Tiedottajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston ulkoisesta ja sisäisestä tiedotta-

misesta ja avustaa oikeuskanslerin kertomuksen valmistelussa.

14 §
Informaatikko

Informaatikon tehtävänä on toimia oikeuskanslerinviraston kirjaston hoitajana ja vastata osaltaan viraston tietopalvelutoiminnasta sekä tietolähteiden suunnittelu-, haku- ja ylläpitotehtävistä.

15 §
Osastosihteerit

Osastosihteerit, joista kaksi toimii ensisijaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sihteereinä, avustavat osastonsa esittelijöitä näiden valmisteltavina olevissa asioissa sekä suorittavat osastopäällikön antamia tehtäviä. Erikseen määrätään siitä, keitä esittelijöitä kukin osastosihteerit avustaa.

16 §
Kirjaaja

Kirjaajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston kirjaamo- ja arkistotoiminnoista sekä niihin liittyvästä yleisöpalvelusta.

17 §
Atk-suunnittelija

Atk-suunnittelijan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston atk-laitteiden, tietoverkon ja viraston tietokantojen ylläpidosta, pitää yhteyttä laitteiden toimittajiin ja valtioneuvoston muuhun atk-henkilöstöön, toimia viraston mikro- ja tietokonehenkilönä sekä osallistua oikeuskanslerin kertomuksen tekniseen laadintaan.

18 §
Ylivirastomestari

Ylivirastomestarin tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston virastopalveluista ja kalustohankintojen toteuttamisesta sekä pitää irtaimistorekisteriä.

Ylivirastomestari on virastomestarin ja vahtimestarin esimies.

19 §
Muut virkamiehet

Muiden virkamiesten tulee suorittaa ne tehtä-

vät, jotka heille viran tai tehtävän laadun taikka erikseen annettujen määräysten mukaan kuuluvat.

20 §
Erikseen määrätty tehtävät

Oikeuskansleri määrää jonkun esittelijöistä toimimaan käyttäjiä edustavana atk-yhdyshenkilönä.

Kaikki virkamiehet ovat lisäksi velvollisia suorittamaan heille erikseen määrätty tehtävät.

21 §
Sijaisuudet

Kansliapäällikön ja osastopäällikön estyneinä ollessa heidän sijaisinaan toimivat oikeuskanslerin määräämät virkamiehet.

Muista sijaisuuksista määrää kansliapäällikkö tai osastopäällikkö.

Asioiden ratkaiseminen

22 §
Esittely ja toimituskirjan allekirjoittaminen

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ratkaisevat, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä, esittelystä heidän ratkaistavikseen kuuluvat asiat.

Kansliapäällikkö ratkaisee päätettävikseen kuuluvat asiat ilman esittelyä.

Osastopäällikkö päättää esittelystä tietojen ja selvitysten hankkimisesta vireillä olevissa asioissa, jollei asian laadusta johdu, että ratkaisijan on siitä päätettävä.

Esittelystä ratkaistavissa asioissa toimituskirjan varmentaa esittelijä.

Esittelijän kirjeen allekirjoittaa esittelijä yksin. Milloin esittelijän kirje on oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta laadittu toimituskirja, tämän tulee käydä kirjeestä selvästi ilmi.

23 §
Ratkaisuvalta oikeuskanslerinvirastoa koskevissa asioissa

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastoa koskevat asiat, joiden ratkaisemisesta ei toisin säädetä oikeuskanslerinvirastosta annetussa asetuksessa (253/2000) tai määrätä jäljempänä tässä pykälässä.

Kansliapäällikkö ratkaisee jäljempänä mainitun poikkeuksin ne asiat, jotka koskevat oikeuskanslerinviraston toimintaa varten käytettävissä olevien määrärahojen käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta, oikeuskanslerinviraston virkamiesten ikälisiä, henkilöstökoulutusta sekä asiakirjojen kirjaamista ja arkistointia.

Osastopäällikkö ratkaisee oikeuskanslerin vahvistamassa oikeuskanslerinviraston sisäisessä määrärahojen jakopäätöksessä osaston käyttöön osoitettujen määrärahojen osalta niiden käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta sekä osaston henkilöstökoulutusta koskevat asiat.

Erinäisiä määräyksiä

24 §
Saapuneet asiat

Kirjaajan on kirjatessaan virastoon saapuneet asiakirjat tehtävä niihin ja diaariin merkintä siitä, minkä osaston tai yksikön käsiteltäväksi asia kuuluu.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tutustuttua saapuneisiin asiakirjoihin kansliapäällikkö tarkistaa asioiden jaon.

Osastopäällikkö, jolle hänen osastolleen tulevat asiakirjat toimitetaan, jakaa asiat osastonsa virkamiesten kesken.

Jos ilmenee epäselvyyttä, mille osastolle tai yksikölle asia kuuluu, kansliapäällikkö määrää, missä se on käsiteltävä.

25 §
Päätösluettelo

Virastossa ratkaistavista asioista, joista ei laadita toimituskirjaa, pidetään päätösluetteloa.

Päätösluettelosta tulee käydä ilmi, mitä päätös koskee, päätöksen päiväys ja numero sekä asian ratkaisija, esittelijä ja niiden nimet, joille päätösluettelosta on annettu jäljennös.

26 §
Vuosilomajärjestys

Oikeuskansleri vahvistaa, kun osastopäällikköä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä vuosilomajärjestyksen.

27 §
Virkamatkat

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkamatkoista pitää oikeuskanslerin sihteeri lu-

ettelo, johon matkat merkitään heti matkapää-
töksen tekemisen jälkeen. Matkaa valmisteleva
virkamies laatii kustannusarvion ja toimittaa sen
henkilöstösihteerille.

Kansliapäällikkö suorittaa virkamatkoja oi-
keuskanslerin määräyksestä tai luvalla. Oikeus-
kansleri ja apulaisoikeuskansleri antavat matka-
määräykset mukanaan matkustaville virkamie-
hille. Muissa tapauksissa virkamiehille antaa
matkamääräyksen kansliapäällikkö.

28 §
Yhteistoiminta

Yhteistoiminnassa oikeuskanslerinviraston ja
sen henkilöstön välillä noudatetaan, mitä yhteis-
toiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa an-
netussa laissa (651/1988) säädetään ja sen nojalla
tehdyissä sopimuksissa sovitaan.

29 §
Muut säännöt ja ohjeet

Tämän lisäksi on noudatettava mitä oikeus-
kanslerinviraston arkistosäännössä ja valtioneu-
voston kanslian taloussäännössä oikeuskansle-
rinviraston osalta määrätään.

Toiminnassa on lisäksi otettava huomioon oi-
keuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuun-
nitelma, työsuojelun ja tasa-arvon toimintaoh-
jelma, henkilöstön koulutussuunnitelma, oikeus-
kanslerinviraston viestintäsuunnitelma ja muut
oikeuskanslerin vahvistamat ohjeet.

30 §
Voimaantulo

Tämä työjärjestys tulee voimaan 1 päivänä
huhtikuuta 2004.

Tällä työjärjestyksellä kumotaan 3 päivänä
huhtikuuta 2000 annettu oikeuskanslerinviras-
ton työjärjestys

ASIAHAKEMISTO 2005

	Sivu		Sivu
Ahvenanmaa		Erityisavustaja	
— oikeuskanslerin toimivalta	44	— kirjeen käsittely	55
— Raha-automaattiyhdistyksen (PAF) internet-pelitoiminta	85	Esittelylista	
— kielimääräysten soveltaminen	106	— tarkastaminen	18
— hirvenkaatoluvan myöntäminen	138	— ministeriön menettely	27, 157
Aikuiskoulutus		Esitutkinta	
— valvonta	116	— viivästyminen	51, 91
Ajokielto		— perusteleva	50, 89
— tieliikennelain soveltaminen	79	— tiedottaminen	50, 90
Alueidenkäyttö		— ilmoittaminen	91
— muistio inventoinnista	119	— lopettaminen	95
Ammatillinen oppilaitos		Esteellisyys	
— virantäyttö	127	— poliisiin	50, 93
Arpajaislaki		— valtiosihteerin	22
— ministeriön menettely	88	— tutkintalautakunnan jäsenten	66, 145
Asiakirja		— korkeimman oikeuden presidentin	72
— virheellisen tiedon antaminen	52, 135	— muutoksenhakulautakuntien jäsenten	114
— katoaminen	95	Euroopan unioni	
— velvollisuudesta antaa	102	— lausunto perusoikeusvirastosta	31, 41, 63
— suositukset julkisuuslain soveltamisesta	107	Haastehakemus	
— kirjaaminen	120	— täydennyttäminen	67
— julkisuus	125	Hallinto-oikeus	
— pöytäkirjan nähtävillä pitäminen	125	— lausunto ratkaisukokoonpanotyöryhmän mietinnöstä	62
— tiedon antaminen potilasasiakirjasta	132	— valituksen käsittelyaika	69
Asianajaja		— täytäntöönpanokieltovaatimuksen käsittely	70
— valvonta	140	Hankintalaki	
— toimistossa suoritettava tarkastus	143	— ministeriön hallinnon järjestäminen	110
Autovero		Henkilöntarkastus	
— päätöksen tiedoksianto	53, 104	— tullissa	46, 104
Ehdollinen vankeus		Henkilötieto	
— koeajan määrääminen	78	— lausunto käsittelystä	63
Elatusapu		Henkivakuutusyhtiö	
— sitomisesta elinkustannusindeksiin	112, 174	— ministeriön asetusluonnos	112

	Sivu		Sivu
Hirvi		Kansliapäällikkökokous	
— kaatoluvan myöntäminen.....	138	— oikeudellisesta asemasta.....	20, 148
Hoitotukianomus		Kaupunginjohtaja	
— käsittelyn viipyminen	51	— osallistumisesta ulkomaanmatkalle	45, 122
Hovioikeus		Katu	
— tuomion perusteleminen.....	49, 75	— kunnossapito.....	136
— käsittelyn viipyminen	50, 74	Kieli	
— lausunto seulontamenettelystä	63	— palvelu äidinkielellä	47
— oikeusapuna annettujen tietojen käyttö..	75	— ministeriön menettely.....	48
Huostaanotto		— virkamiehen kielenkäyttö.....	52, 82
— oikeus perusopetukseen.....	47, 167	— korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun kääntämisestä.....	70
Huumevalvonta		— kielimääräysten soveltaminen.....	106
— koiraa apuna käyttäen.....	95	Kihlakunnanvouti	
Hätäkeskus		— määräaikainen virkasuhde	66
— poliisi ja hätäkeskuksen toiminta	46, 94, 96	— sairauspäiväraha-asia.....	81
— palkkauksen tarkistaminen	97	Kiinteistöjärjestelmä	
— virantäyttö	87	— virheellinen merkintä	108
Ilmoitusvelvollisuus		Kiinteistöluovutus	
— kunnan toimenpiteistä	122	— etuostolain soveltaminen.....	27
— kunnallishallituksen	122	Kiinteistövero	
Internet		— säännösten muuttaminen	22
— Ahvenanmaan Raha-automaattiyhdistyksen (PAF) pelitoiminta.....	85	Kiinteistövirasto	
— pelitoiminnan valvonta	88	— menettely torimyyntiasiassa	123
— tilinumeron julkistaminen	124	Kirjallinen lausuma	
— toimeentulotukea koskevan tiedon julkistaminen	125	— tiedoksi lähettäminen.....	68
Julkinen oikeusavustaja		Kirje	
— päätöksen perusteleminen.....	82	— avaaminen	52, 108
— vastaaminen kirjeeseen.....	82	— vastaaminen	52, 82, 116
— valvonta	143	— katoaminen	53
Julkisoikeudellinen velkasuhde		— käsittely.....	55, 108
— lausunto muistiosta	62	— lähettäminen	111
Jätehuoltosuunnitelma		Korkein hallinto-oikeus	
— valmistelu.....	135	— ratkaisun kääntäminen.....	70
Kannustejärjestelmä		Korkein oikeus	
— valtionyhtiön ylimmän johdon.....	110	— presidentin osallistuminen lainvalmisteluun ja seulontaa koskevien asioiden käsittelyyn.....	72
Kansaneläkelaitos		— purkuesitykset.....	76, 80
— menettely valitusasiassa.....	71	Korruptio	
Kansanterveyslaitos		— rajanvedosta.....	166
— rokoteasia.....	133		

	Sivu		Sivu
Korvaaminen		Luonnonhaittakorvaus	
— tulvavahinkojen	26	— asetus kansallisesta lisäosasta.....	29
— partisaani-iskujen.....	53, 113	Luonnonkatastrofi	
— koululaislipun rikkoontumisen.....	126	— tutkintalautakunta	66, 145
— petoeläinvahingon	45, 107	Läkelaitos	
Korvausvaatimus		— rokoteasia.....	133
— oikeudenkäynnissä	74	Lääkärintodistus	
Koulu		— laatiminen	131
— neuvonta vahingonkorvausasiassa	127	Lääninhallitus	
Koululaislippu		— asiakirjojen katoaminen.....	95
— korvaaminen	126	Maito	
Kuljetuspalvelu		— lisäviitemäärien ostopajoitus.....	46, 106
— käsittelyn viipyminen	51	Maistraatti	
Kuluttajavalituslautakunta		— neuvontavelvollisuus	53, 98
— kirjeen lähettäminen.....	111	Maksusitoumusasiakas	
— valituksen käsittely.....	110	— lääke- ja hoitotarvikeostojen kilpailut-	
Kuuleminen		— taminen	114, 176
— vakuutusosoikeudessa	49, 71	Merenkulkulaitos	
— kunnanhallituksessa.....	134	— organisaatiouudistus	27
Käräjäoikeus		Metsäkeskus	
— virheellinen lain soveltaminen	46, 76,	— ministeriön suositukset	107
	153	Ministerin sijainen	
— käsittelyn viipyminen	50, 74	— vastaaminen kansanedustajan kysymyk-	
— lausunto nimitysasiassa.....	72	— seen	105
— laamannin epäilty virkarikos.....	77, 171	Moottorikelkkailu	
Käräjäsihteeri		— haitat kelkkailu-urista	48, 118
— syyteharkinta	67	Muutoksenhakulautakunta	
Laamanni		— jäsenten riippumattomuus.....	114
— syyteharkinta epäillyn virkarikoksen		Neuvonta	
— johdosta	77, 171	— maistraatin neuvontavelvollisuus.....	53, 98
Lainsäädäntö		— viranomaisten neuvontavelvollisuus	114
— lausunto sääntelyn tilasta	61	— muutoksenhausta.....	125
Lapsi		— kouluviranomaisen antamana	127
— huostaanotetun oikeus opetukseen.....	47, 167	— tiemestarin neuvontavelvollisuus.....	135
Liikennevahinkoasiain korvauslautakunta		Nimikirjalainsäädäntö	
— oikeuskanslerin toimivalta	98	— kumoaminen	33
Liiketoimintapäällikkö		Oikaisuvaatimus	
— virantäyttö	127	— käsittelyn viipyminen	51, 128
Lumeavioliitto, ks. Valeavioliitto		— suullinen peruuttaminen	52, 127

	Sivu		Sivu
— sanamuoto	133	— menettely kieli asiassa	48, 118
— päätöksen perustelevminen	134	— lakiesityksen valmistelu	48, 118
Oikeudenkäynnin kesto		— riippumattomuus ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti	48, 65, 83, 155
— rikosasiassa	68	— tuomion perustelevminen	49, 75
— käräjäoikeudessa	69	— kuuleminen	49, 71
— tuomioistuimissa	50	— poliisin toiminta	49, 92
— riita-asiassa	74	— esitutkinta	50, 89–90
Oikeusapu		— poliisin esteellisyys	50, 93
— päätöksen perustelevminen	82	— käsittelyn viivästyminen	50–52, 74, 68, 69, 80, 91–92, 103, 128
— tietojen käyttö	75	— toimeentulotuki	52, 132
Organisaatiouudistus		— oikaisuvaatimus	52, 127
— ministeriön virkajärjestelyt	26	— kielenkäyttö	52, 82
— merenkulkulaitoksessa	27	— virheellinen tieto	52, 135
Orkesteri		— kirjeen avaaminen	52, 108
— valtionosuuden myöntäminen	105	— kirjeeseen vastaaminen	52
Palkkaus		— kirjeiden katoaminen	53
— tasapuolinen kohtelu	45, 116	— neuvontavelvollisuus	53, 98
Palvelusuunnitelma		— autoveropäätös	53, 104
— laatiminen	132	— partisaani-isku	53
Pankkitilinumero		Perusoikeusvirasto	
— julkistaminen verkkosivuilla	47, 124	— lausunto komission tiedoksiannosta	63, 31, 41
Partisaani-isku		Perusopetus	
— korvaaminen ja tiedoksianto	53, 113	— huostaanotetun oikeudet	47, 167
Peitetoiminta		Petoeläinvahinko	
— lausunto työryhmän mietinnöstä	58	— korvaaminen	45, 107
Pelastustoimi		Poikkeamis päätös	
— asetuksen tulkinta	97	— sisältö ja perustelut	135
— hätäkeskuksen toiminta	46, 94, 96	Poliisi, ks. myös Esitutkinta, Syyte oikeus	
Perus- ja ihmisoikeudet		— poliisin ja hätäkeskuksen toiminta	46, 94, 96
— valvonta	39	— rahakorvauksen tarjoaminen	49, 92
— virkamiesten tasapuolinen kohtelu	45, 115	— esteellisyys	50, 93
— petoeläinvahinkojen korvaaminen	45, 107	— viipyminen	51, 92
— maidon lisäviitemäärien ostopäätös	46, 106	— kotietsintä	93
— potilaan kiinniottaminen ja säilössä pito	46, 128	— takavarikko	94
— henkilötarkastus tullissa	46, 104	— yhteistyö terveydenhuollon kanssa	128, 130
— poliisiin ja hätäkeskuksen toiminta	46, 96	— asiakirjojen katoaminen	95
— käräjäoikeuden menettely	46, 153	— kuljettajantutkinto	95
— salassapidettävän tiedon julkistaminen	47, 125, 124	— rikosilmoituksen kirjaaminen	95
— vaalisalaisuus	47	— säilöön otetun itsetuhoukkaus	95
— huostaanotettujen lasten perusopetus	47, 167	— huumevalvonta koiran avulla	95
— palvelun antaminen asiakkaan omalla kielellä	47	Potilas	
		— kiinniottaminen ja säilössä pito	46, 128, 130

	Sivu		Sivu
— päähtyneen potilaan hoito	128, 130	Sähköposti	
— hoito ja kohtelu	131	— toimintakatkos	125
— asiakirjatiedon antaminen	132		
Purkuesitys		Tasavallan presidentti	
— valeavioliittoa koskeva tuomio	46, 76, 153	— päätöksenteko	17
— vanhentuneesta teosta annetut tuomiot..	80	— mahdollisuudesta armahtaa uhkasakosta	22
		— ministeriön menettely esittelylistan laatimisessa	157
Pysäköinti			
— ruutujen merkitseminen	137	Tekninen lautakunta	
		— menettely katuasiassa	135
Päiväkoti			
— turvallisuus	113	Terveysasema	
		— hoito ja lääkärintodistuksen laatiminen .	131
Pääministeri			
— erityisavustajan menettely	55	Tiemestari	
		— neuvontavelvollisuus	136
Rakennustarkastaja			
— rakennustyön valvonta	136	Tietosuojavaltuutettu	
		— asian viipyminen	67
Ratahallintokeskus			
— tarkastusmaksutoiminta	109	Toimeentulotuki	
		— salassa pidettävän tiedon julkistaminen..	47, 125
Rauhanturvaaminen		— oikaisuvaatimuksen käsittely	52
— lausunto mietinnöstä	100	— tiedon julkistaminen verkkosivuilla	124
		— käsittely	132
Rokote			
— Kansanterveyslaitoksen ja Lääkelaitoksen menettely	133	Toimivalta	
		— ministeriön ja tullihallituksen	25
Sairauspäiväraha		— oikeuskanslerin	44, 98
— kihlakunnanvoudin menettely	81		
Seulontamenettely		Torimyynti	
— lausunto tarkistamisesta	63	— kiinteistöviraston menettely	123
— korkeimmassa oikeudessa	72		
Siviilipalvelus		Tsunami, ks. Luonnonkatastrofi	
— tiedottaminen	116		
Sosiaaliamies		Tulli	
— järjestelmän toimivuus	113	— ministeriön ja tullihallituksen toimivallanjako	25
		— asiakkaan riisuttaminen	46, 104
Suuronnettomuus, ks. Luonnonkatastrofi		— käsittelyn viipyminen	52, 103
		— autoveropäätöksen tiedoksianto	104
Syyteharkinta			
— joutuisuus	51, 80	Tulvavahinko	
— virkarikoksen johdosta	67	— korvaaminen	26
— oikeudenkäynnin kesto	68		
Syyteoikeus		Tuomarivalintalautakunta	
— vanhentuminen	51, 80, 92	— nimitysesityksen perustelu	82
Sytemääräys			
— epäillyn virkarikoksen johdosta	77, 171	Tuomiolauselmä	
		— huolellisuus kirjoittamisessa	79
		Tutkintalautakunta	
		— suuronnettomuuden	66, 145

	Sivu		Sivu
Työehtosopimuslaki		Valmiuspäällikkökokous	
— noudattaminen.....	126	— oikeudellisesta asemasta.....	148
Työtapaturma		Valtioneuvoston ohjesääntö	
— menettely vakuutus oikeudessa	71	— muuttaminen.....	31
Työtuomioistuin		— täydentäminen.....	33
— esitys työtuomioistuinlain muuttami-	48, 65,	Valtionyhtiölaki	
— sestä	83, 155	— uudistaminen	37
Työvoimaneuvoja		Valtiosihteeri	
— virheellinen merkintä	117	— EU:n neuvostossa	20
Täytäntöönpanokieltovaatimus		— esteellisyys.....	22
— ratkaiseminen hallinto-oikeudessa	70	Vammaispalvelu	
Ulkomaalaislaki		— kuljetuspalvelut.....	51
— lausunto esityksestä	87	Vankeusrangaistus	
Ulkomaanmatka		— lain soveltaminen	78, 79
— kaupunginjohtajan osallistuminen	45, 122	Vapaudenmenetysaika	
Ulosotto		— vähentäminen.....	78, 79
— lausunto lainsäädännön muutosehdo-	64	Veripalvelulaki	
— tuksesta	81	— esittelylistan laatiminen.....	157
— kihlakunnanvoudin menettely	81	Verovirasto	
— avustavan ulosottomiehen menettely	81	— asiakasrekisterin päivitys	103
Vaali		Viestintävirasto	
— lausunto esityksestä vaalilain muuttami-	65	— kirjelmätyksen käsittely.....	52, 108
— seksi	67	Viivästyminen, Viipyminen	
— vaalitoimikuntien ja -lautakuntien tun-	60	— esitutkinnan	51, 91
— nukset	60	— tuomioistuimissa	50, 69,
— lausunto toimikunnan mietinnöstä	60	— 74	
Vaalilalaisuus		— syyttäjäosastolla.....	51, 80
— yksityisyyden suoja	47	— Kansaneläkelaitoksessa.....	51
Valitusosoitus		— sosiaali- ja terveystoimessa.....	51
— liittäminen päätökseen	109	— tullipiirissä	52, 103
Valtionosuus		— tietosuojavaltuutetun toimistossa	67
— myöntäminen orkesterille	105	Virka	
Valtion vakuusraho		— käräjäoikeuden lausunto	72
— valtuuston oikeudellinen asema.....	152	— nimitysesityksen perustelut	82
Vakuutus oikeus		Virkamiesjohto	
— kuuleminen	49	— valintamenettelyn uudistamishanke	33, 159
— menettely työtapaturma-asiassa	71	Yhdyskuntapalvelu	
— menettely valitusasiassa.....	71	— vankeusrangaistuksen muunto	79
Valevioliitto		Ympäristövaikutus	
— purkuesitys korkeimmalle oikeudelle.....	46, 76,	— esitys arviointimenettelyä koskevan lain	
153		— muuttamiseksi.....	37

Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2005

Valtioneuvostoasiain osasto

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos	Hiekkataipale, Risto, varatuomari
Esittelijäneuvos	Snellman, Jorma, varatuomari
Neuvotteleva virkamies	Leskinen, Marja, varatuomari
Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri	Groop-Bondestam, Janina, varatuomari
Osastosihteerit	Ahotupa, Eeva, varanotaari Mattila, Henri, hallintotieteiden maisteri

Oikeusvalvontaosasto

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos	Liusvaara, Harri, varatuomari
Esittelijäneuvokset	Vasenius, Heikki, varatuomari Hemminki, Jaana, varatuomari Martikainen, Petri, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	Joutsiniemi, Marja-Leena, varatuomari Vuoristo, Merja, varatuomari Kääriäinen-Malkoç, Kaija, varatuomari Smeds, Tom, varatuomari Mustonen, Marjo, varatuomari Ruuhimäki, Rita, varatuomari Tolmunen, Irma, varatuomari (vv.) Päivänsalo, Pekka, varatuomari (vv.)
Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit	Liesivuori, Pekka, varatuomari Mänttari, Anu, varatuomari Sarja, Mikko, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari (vv.)
Sivutoimiset esittelijät	Klemettinen, Hannele, varatuomari Judström, Marja-Liisa, varatuomari
Osastosihteerit	Tuomikko, Helena, varanotaari Tanner, Heli, varanotaari Laiho, Miia, oikeustieteen kandidaatti (vv.) Hallman, Henna-Riikka, oikeustieteen kandidaatti

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö	Wirtanen, Nils, varatuomari
Historioitsija	Seppinen, Ilkka, valtiotieteen tohtori
Henkilöstösihteeri	Virkkunen, Marjukka, varanotaari
Tiedottaja	Sive, Pia, valtiotieteen maisteri
Informaatikko	Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa, filosofian kandidaatti
ATK-suunnittelija	Jääskeläinen, Helena
Kirjaaja	Ratajärvi, Tuula
Toimistosihteerit	Seppäläinen, Arja Pihlajamäki, Ira Hanweg, Riitta Savela, Sari
Ylivirastomestari	Utriainen, Saku
Virastomestari	Järvinen, Kari
Vahtimestari	Rosendahl, Markku

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Käyntiosoite: Snellmaninkatu 1 A

Postiosoite: PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin: 09 160 23950

Faksi: 09 160 23975

Sähköposti: kirjaamo@okv.fi (kirjaamo), pia.sive@okv.fi (tiedotus)

Internet: www.okv.fi

